

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ -
УЧЕБНО-НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС»

С.А. Измалкова,

Т.А. Головина, И.Л. Фаустова, И.А. Тренина, С.С. Елецкая

УПРАВЛЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ПРОЕКТАМИ

Рекомендовано Советом Учебно-методического объединения по образованию в области менеджмента в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 080200.68 «Менеджмент»

2012

УДК 005.8:338.242.4](075)

ББК 65.050.1Я7

У 56

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой «Менеджмент и управление народным хозяйством» ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (Орловский филиал)

А.М. Ажлуни

доктор экономических наук, профессор кафедры «Прикладные экономические дисциплины» ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет»

П.Н. Машегов

У 56 Управление инфраструктурными проектами: учебное пособие для высшего профессионального образования / С.А. Измалкова, Т.А Головина, И.Л. Фаустова, И.А. Тренина, С.С. Елецкая. – Орел: ФГБОУ ВПО «Госуниверситет УНПК», 2012. - 171 с.

ISBN

Учебное пособие посвящено актуальным вопросам модернизации региональной экономики и ее инфраструктуры, раскрыты нормативно-правовые основы реализации инфраструктурных проектов на основе современных концепций управления, обоснованы перспективные инструменты и источники финансирования инфраструктурных проектов в России, рассмотрена методика разработки региональных планов по развитию и практики реализации инфраструктурных проектов.

Предназначено студентам направления 080200.68 «Менеджмент», изучающим дисциплины «Современные проблемы науки», «Управление инфраструктурными проектами», слушателям курсов повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

УДК 005.8:338.242.4](075)

ББК 65.050.1Я7

ISBN

© ФГБОУ ВПО «Госуниверситет УНПК», 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	
ГЛАВА 1 ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И ЕЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ	
1.1 Современное состояние и ключевые проблемы инновационного развития региональной экономики.....	
1.2 Развитие региональной инфраструктуры: ограничения и перспективы.....	
<i>Контрольные вопросы и литература</i>	
2 СУЩНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ И ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМИ	
2.1 Инфраструктурные проекты: сущность и виды.....	
2.2 Преимущества механизма государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов.....	
<i>Контрольные вопросы и литература</i>	
3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	
3.1 Нормативно-правовая база, регулирующая систему управления инфраструктурными проектами.....	
3.2 Взаимодействие региональных и федеральных органов власти для развития инфраструктурных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства.....	
3.3 Основные риски и механизмы их снижения при реализации инфраструктурных проектов.....	
<i>Контрольные вопросы и литература</i>	
4 ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ	
4.1 Инвестиционный фонд России.....	
4.2 Банк развития и другие государственные корпорации.....	
4.3 Российская венчурная компания.....	
4.4 Федеральные целевые программы.....	
<i>Контрольные вопросы и литература</i>	
5 МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ	

ПЛАНОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....

5.1 Формирование региональной политики и нормативно правовое регулирование региональных инфраструктурных проектов.....

5.2 Правоприменительная деятельность, связанная с реализацией механизмов государственно-частного партнерства в инфраструктурных проектах.....

5.3 Мероприятия по содействию региональных органов власти по использованию механизмов государственно-частного партнерства в реализации инфраструктурных проектов.....

5.4 Направления реализации обеспечивающих мероприятий в сфере развития инфраструктурных проектов на принципах государственно-частного партнерства.....

Контрольные вопросы и литература.....

6 ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....

6.1 Анализ и оценка состояния и перспектив развития инфраструктурных проектов на принципах государственно-частного партнерства в регионах России.....

6.2 Региональное инвестиционное законодательство в сфере реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства.....

Контрольные вопросы и литература.....

7 РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЖКХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....

7.1 Практика реализации инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ на основе механизмов государственно-частного партнерства в регионах России.....

7.2 Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ с использованием механизмов государственно-частного партнерства.....

Контрольные вопросы и литература.....

8 РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....

8.1 Практика реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства в области энергосбережения в регионах России.....

8.2. Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере энергосбережения с использованием механизмов государственно-частного партнерства.....

Контрольные вопросы и литература.....

9 РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В ТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....

9.1 Практика реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства в транспортном комплексе в регионах России.....

9.2 Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в транспортном комплексе с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Контрольные вопросы и литература.....

10 ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ОБРАЗОВАНИЯ.....

10.1 Практика государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в регионах России.....

10.2 Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере здравоохранения с использованием механизмов государственно-частного партнерства.....

10.3 Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере образования с использованием механизмов государственно-частного партнерства.....

Контрольные вопросы и литература.....

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время вопросы модернизации транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры являются актуальными и для органов государственной власти, и для органов местного самоуправления. Потребность в повышении энергоэффективности, восстановлении и развитии дорожной сети, объектов жилищно-коммунального хозяйства постоянно растет. На уровне регионов и муниципальных образований, бюджетные ограничения становятся барьером для модернизации изношенной инфраструктуры.

Как правило, государство принимает участие в реализации инфраструктурных проектов, являясь их инициатором и контролируя ход работ в рамках проектов. Именно поэтому такого рода проекты часто бывают весьма чувствительны к политическим изменениям.

Успешное развитие современного государства уделяет серьезное внимание решению возникающих инфраструктурных задач. Подобная постановка проблемы обусловлена влиянием, которое системные проблемы оказывают на проведение любых модернизационных изменений. Устаревшая инфраструктура требует существенных инвестиций в свою поддержку и неизбежно тормозит внедрение инновационных технологий и методов управления.

Данный процесс должен коснуться практически всех сфер жизни России, но в первую очередь транспортной системы, строительства и ЖКХ, ТЭК и информационных технологий. Выбор указанных отраслей обусловлен их основополагающим значением для развития и совершенствования экономики страны в долгосрочной перспективе.

Учебное пособие представлено девятью разделами, в которых сочетается изложение теоретического материала с анализом существующего опыта в области реализации инфраструктурных проектов в регионах России на принципах государственно-частного партнерства.

1. ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И ЕЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

1.1 Современное состояние и ключевые проблемы инновационного развития региональной экономики

В современных условиях в России, чтобы избавить экономику от сырьевой зависимости, использовали институциональный, инфраструктурный, отраслевой и секторальный подходы к формированию инновационной экономики, но признаков, что страна становится способной производить конкурентоспособный инновационный продукт и постепенно снижать крайне опасную зависимость от добычи и экспорта нефти и газа, так и не появилось.

Возможно, это происходит потому, что до сих пор слишком мало уделяется внимания принципиально важному аспекту инновационного развития – региональному. Требуется принципиально новый подход к пониманию сути инновационного развития и, следовательно, – к формированию политики, направленной на создание и коммерциализацию новых продуктов и процессов.

Именно региональный подход позволяет решить множество сложных теоретических и практических проблем, затрудняющих построение инновационной экономики в нашей стране.

Региональная инновационная политика должна формироваться в тесной связи с проводимой на той или иной территории промышленной политикой. И в этом смысле для регионов России существует три сценария развития:

1) повышение доли сырьевого сектора в производстве валового регионального продукта, что фактически означает ухудшение структуры экономики;

2) поддержание структуры экономики, сложившейся в предшествующие периоды;

3) реструктуризация или технологическая модернизация региональной экономики в результате создания (или приобретения) новых, передовых технологий, внедряемых в производство региональными компаниями.

Развиваясь по первому сценарию, регион может увеличивать валовой региональный продукт, сохранив акцент на эксплуатации природных ресурсов и развитии их первичной переработки. Этот

сценарий не предполагает качественного сдвига в сторону инновационной экономики. Условно его можно назвать колониальным: он не позволяет региону накапливать собственные ресурсы для решения социально-экономических задач. Очевидно, что такой сценарий развития возможен только для регионов, обладающих развитым сырьевым сектором.

Второй сценарий предполагает рост загрузки существующих производственных мощностей и инвестиции в создание новых производственных мощностей, технологически не опережающих существующие, а значит – устаревших.

Третий сценарий регионального развития – инновационный – предполагает формирование экономической системы, способной к постоянному созданию (приобретению) новых, передовых технологий и их коммерциализацию посредством внедрения в производство динамичными региональными компаниями. Этот сценарий дает надежду на качественные изменения экономики региона, рост ее конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, что, в свою очередь, позволит создать внутренние условия для повышения уровня жизни населения.

Таким образом, правомерно утверждать, что устойчивость региональной, а в конечном итоге и национальной экономики зависит от ее способности развиваться по третьему сценарию, то есть успешно осуществлять структурные изменения в направлении производства высокотехнологичных товаров (для инновационно развитых регионов) или внедрения уже существующих технологических инноваций (для депрессивных регионов) [15].

Под региональной модернизацией понимается движение региона к прогрессу, построение современного общества на уровне региона.

Технологическая модернизация региональной экономики будет заключаться в следующих изменениях:

- 1) освоении производства продуктов современного технологического уровня (в значительных масштабах);
- 2) обновление производственного аппарата, замена устаревшего оборудования и технологий на более современные;
- 3) переподготовка, переквалификация или замена кадров;
- 4) осуществление структурных сдвигов в экономике, формирование производственной структуры, отвечающей критериям развитой индустриальной страны;

5) скорейшее использование всех важных нововведений, интеграция в мировую экономику.

Сочетание направлений технологического совершенствования региональной экономики позволяет выстроить региональную инновационную систему.

Совместив промышленную и технологическую политики и выстроив их с учетом сравнительных преимуществ региона, можно создать новую региональную экономику, конкурентоспособную и инновационную. И федеральная политика в отношении того или иного региона должна строиться с учетом этого фактора.

Крайне важно создание благоприятного инвестиционного климата. Результатом должно стать повышение основных экономических показателей региона и сдвиги в области структурной перестройки региональной экономики.

Очевидно, что эффект модернизации проявится прежде всего там, где благоприятны стартовые условия – достаточны уровни развития промышленности, потребительского спроса, обеспечения финансовыми ресурсами, приемлемо качество предпринимательской среды и человеческого капитала. Региональные органы власти, следуя общему тренду, пытаются эти условия создавать. Успех в значительной степени зависит от того, с какими потерями или, наоборот, приобретениями, территория прошла нынешний кризис.

Значительное число регионов уже активно участвует в процессах глобальной конкуренции за инновационный капитал. Однако в условиях повышающейся мобильности информации, капитала, эффективных исследователей конкуренция за «локализацию» инноваций на территории региона может быть успешной только при формировании благоприятной институциональной и бизнес-среды, социальной инфраструктуры, комфортных жилищных условий. Поэтому, социально-экономическая политика субъектов РФ должна быть нацелена на инновации как на один из ключевых результатов деятельности органов власти региона.

Важной предпосылкой повышения инновационной активности экономики станет активизация деятельности по реализации инновационной политики, осуществляемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и крупнейших городских округов.

В качестве основных инструментов реализации политики инновационного развития на региональном уровне должны быть

реализованы следующие меры:

- регулярная разработка и реализация программ развития конкуренции субъектов Российской Федерации;
- предоставление субсидий организациям малого и среднего бизнеса на цели активизации инновационной деятельности;
- предоставление финансовой и имущественной поддержки созданию и развитию объектов инновационной инфраструктуры, включая бизнес-инкубаторы, технопарки, центры трансфера технологий, центры коллективного пользования оборудованием, инновационно-технологические центры, центры прототипирования и дизайна, региональные венчурные фонды, технологические музеи ориентированные на молодежь и стимулирующие интерес к техническому образованию;
- стимулирование производства инновационной продукции в рамках закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд;
- реализация программ инновационного развития государственных и муниципальных учреждений, компаний с преобладающим участием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- предоставление льгот по налогу на прибыль организаций и налогу на недвижимое имущество организаций;
- поддержка образовательных программ системы основного и дополнительного образования, обеспечивающих развитие кадрового потенциала инновационной деятельности;
- поддержка внешнеэкономической деятельности, включая привлечение прямых иностранных инвестиций, развитие кооперационных связей в сфере высоких технологий;
- содействие формированию культуры инноваций в обществе и повышению престижа инновационной деятельности.

В целях реализации комплексного подхода к использованию инструментов поддержки инновационной деятельности, расширению практики государственно-частного партнерства (ГЧП) необходимо обеспечить содействие разработке региональных программ и стратегий инновационного развития с привлечением заинтересованных научных и образовательных организаций, предприятий, институтов развития.

Реализация региональной инновационной стратегии должна

быть направлена на:

- координацию усилий по созданию инновационной инфраструктуры;
- развитие инновационного предпринимательства;
- улучшение взаимодействия региональных администраций с существующими компонентами инновационной инфраструктуры: научно-исследовательскими и образовательными центрами, инновационной инфраструктурой, инфраструктурой финансирования инноваций, инновационными компаниями [13].

В этих условиях успешное развитие современного государства предполагает серьезное внимание к решению возникающих инфраструктурных задач. Подобная постановка проблемы обусловлена влиянием, которое системные проблемы оказывают на проведение любых модернизационных изменений. Устаревшая региональная инфраструктура требует существенных инвестиций в свою поддержку и неизбежно тормозит внедрение инновационных технологий и методов управления.

Экономический кризис, затронувший в числе прочих стран и Россию, резко актуализировал комплекс инфраструктурных проблем. Трансформация экономики и преодоление сырьевой зависимости, стоящие на повестке дня страны сегодня, невозможны без масштабных вложений в инфраструктуру и перевода ее на современные рельсы.

Главными причинами проблем с воспроизводством в инфраструктурных отраслях являются недостаток бюджетных средств, неготовность государства к передаче определенных имущественных прав бизнесу и высокие риски инвестирования в долгосрочные капиталоемкие объекты при отсутствии законодательных гарантий со стороны власти.

В России недостаточное развитие и высокий физический износ объектов инфраструктурных отраслей в значительной степени ограничивает прогрессивные технологические и институциональные изменения в экономике. Производственная инфраструктура страны эксплуатируется ещё с советских времен, при этом крупные новые объекты за последние двадцать лет не вводились. Темпы сокращения мощностей во многих отраслях достигли критического уровня. Так, в транспортном комплексе износ основных фондов составляет 55 – 70 %, выработали срок службы 14 % газопроводов, износ магистральных нефтепроводов превышает 70 %. Более 60 %

федеральных автомобильных дорог на сегодняшний день не соответствуют нормативным эксплуатационным показателям, начиная от качества покрытия и заканчивая освещением [14]. В бедственном положении находится электроэнергетическая инфраструктура, ЖКХ. Низок, по сравнению с развитыми странами мира, уровень обеспеченности населения России жильем, объектами социокультурного назначения и сферами услуг, автодорогами, аэропортами и т.д.

Несбалансированность инфраструктурного обеспечения становится одним из следствий недопустимо большого разрыва между наиболее и наименее экономически развитыми регионами страны: по душевому региональному продукту – 60 раз, объему инвестиций на душу населения – 150 раз, уровню потребления – 30 раз, безработицы – 24 раза. Колоссальный разрыв существует в ценах на электроэнергию, продукты питания, транспортные услуги. В наименее развитых регионах проживает лишь 7 % населения России, хотя по площади они занимают более половины территории страны [14]. Фактически в стране успешно развиваются лишь несколько регионов – все остальные являются дотационными. Социально-экономические различия между субъектами федерации не удалось сократить в годы экономического роста, поэтому в период кризиса они становятся еще более выраженными в условиях сокращения доходов местных бюджетов и трансфертов из федерального бюджета.

Эффективным способом преодоления неравенства между регионами должна стать реализация инфраструктурных проектов, способных обеспечить опережающий экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. Развитая инфраструктура создает основу для реализации бизнес-проектов, значительно повышает инвестиционную привлекательность региона и, как следствие, устойчивого роста доходов населения и региональных бюджетов.

1.2 Развитие региональной инфраструктуры: ограничения и перспективы

Экономический кризис, затронувший в числе прочих стран и Россию, резко актуализировал комплекс инфраструктурных проблем. Трансформация экономики и преодоление сырьевой зависимости, стоящие на повестке дня страны сегодня, невозможны без

масштабных вложений в инфраструктуру и перевода ее на современные рельсы.

Инфраструктура – совокупность недвижимого имущества, состоящего из одного или нескольких отдельных объектов и (или) технологических комплексов, предназначенных для обеспечения деятельности транспорта, энергетики, социальной сферы, коммунального хозяйства или электросвязи, в том числе:

- объекты транспортной инфраструктуры;
- объекты энергетической инфраструктуры;
- объекты инфраструктуры социальной сферы;
- объекты коммунальной инфраструктуры [5].

Региональная инфраструктура подразделяется на производственную и социальную.

В составе производственной инфраструктуры рассматривается инфраструктура общего назначения региона (электро-, газо- и водоснабжение, транспорт, связь и телекоммуникации, информационные услуги, финансовая система), которая в основном обслуживает ведущие отрасли производства и обеспечивает движение материальных средств, рабочей силы, финансов и производственной информации.

В составе социальной инфраструктуры, в основном, можно рассматривать системы торговли, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, просвещения, культуры и религии. Кроме того, в качестве самостоятельных отраслей инфраструктуры выделяются научная инфраструктура, инфраструктура туризма и спорта, военная инфраструктура.

Инфраструктура носит межотраслевой характер и выполняет интеграционную функцию между отраслями производства, регионами и государствами, то есть инфраструктура непосредственно не создает материальных благ. Она выполняет обеспечивающую функцию. В связи с этим требуются специальные, часто не рыночные механизмы ее развития (например, долевое участие в финансировании). Отсюда следует особая роль в развитии инфраструктуры межотраслевых органов власти: местных властей, региональных, государственных властей и международных организаций.

От уровня развития региональной инфраструктуры региона зависит и эффективность производства в территории. Региональная инфраструктура влияет на социальную и политическую обстановку.

Чем выше уровень развития инфраструктуры, тем быстрее в регион приходят инвестиции, прибывает рабочая сила, ускоряется экономическое развитие, улучшаются жизнь и здоровье людей. И наоборот, чем ниже уровень развития инфраструктуры, тем медленнее или с большими издержками развивается производство, тем ниже уровень жизни людей. Также уровень развития инфраструктуры региона играет важную роль в создании имиджа территории. Что в свою очередь влияет и на инвестиционную привлекательность региона.

Особенно актуальны проблемы построения региональных инфраструктур для России в настоящее время, в силу наличия проблем в политической, экономической и социальной сферах жизни общества в большинстве территорий.

Проблемы развития инфраструктуры объединяются, в основном, в две группы:

- проблемы, связанные с чисто экономическим подходом к развитию региона (остаточный принцип в подходе к развитию);
- проблемы, связанные с плохой координацией управления и эксплуатации объектов инфраструктура из-за многоотраслевого состава инфраструктуры.

Успех решения проблем, прежде всего, связан с политической и социальной стабильностью территории. Большое значение имеет также уровень развития культуры населения региона: политической, экономической, научно-технической, экологической и др.

Главными причинами проблем с воспроизводством в инфраструктурных отраслях являются;

- недостаток бюджетных средств,
- неготовность государства к передаче определенных имущественных прав бизнесу,
- высокие риски инвестирования в долгосрочные капиталоемкие объекты при отсутствии законодательных гарантий со стороны власти.

Согласно международному исследованию «Инфраструктура и развитие бизнеса», проведенному консалтинговой компанией KPMG International [7] среди руководителей высшего звена из разных стран мира, большинство руководителей (77%) убеждены, что текущий уровень инвестиций в инфраструктуру недостаточен для обеспечения устойчивого развития их бизнеса в долгосрочной перспективе. Только 14% руководителей бизнеса в различных странах считают,

что имеющаяся на сегодняшний день инфраструктура справится с задачей поддержки будущего развития компаний.

По оценкам аналитиков, во всемирном масштабе на развитие инфраструктуры бизнеса ежегодно (вплоть до 2015 года) будет тратиться в общей сложности 2 трлн. долларов. Однако руководители компаний из всех регионов, включенных в исследование, выражали сомнение в адекватности инвестиций в инфраструктуру. Наибольшую обеспокоенность выказали руководители бизнеса в странах Восточной Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона (89% и 84% соответственно). Среди руководства компаний США и Западной Европы беспокойство по этому поводу тоже достаточно велико (74% и 64% респондентов).

Результаты исследования также показали: руководители высшего звена уверены, что в течение следующих пяти лет важность инфраструктуры будет увеличиваться. Наличие и качественный уровень инфраструктуры будут непосредственно влиять на решения о территориальном расширении бизнеса.

Руководители бизнеса считают, что правительства различных стран должны формировать партнерства с частными компаниями для финансирования и управления крупными инфраструктурными проектами. Наиболее актуальными потребностями инфраструктуры являются строительство дорог и производство электроэнергии – так утверждает большинство респондентов по всему миру.

Подавляющее большинство респондентов – 80% – говорят, что для их бизнеса важность инфраструктуры повысится в течение следующих пяти лет. Для респондентов из Азиатско-Тихоокеанского региона инфраструктура особенно важна: 87% считают, что ее роль будет возрастать на протяжении ближайших пяти лет. Интересно, что более 80% руководителей бизнеса в США (а также на Ближнем Востоке, в Африке, Латинской Америке и Восточной Европе) высказывают аналогичное мнение. В Западной Европе количество таких респондентов составило 63%.

Подавляющее большинство (91%) опрошенных руководителей заявили, что доступность и качество инфраструктуры влияют на решения их компаний о местах развития нового бизнеса и расширения текущих операций. Так что в процессе работы по преодолению последствий экономического кризиса правительствам разных стран придется признать, что инвестиции в инфраструктуру для поддержки и привлечения бизнеса по-прежнему необходимы.

Качественная инфраструктура привлекает бизнес в данный регион, тем самым способствуя росту занятости и увеличению налоговых поступлений в соответствующие бюджеты. Более того, теперь среди специалистов существует мнение, что работа по развитию инфраструктуры сама по себе может быть значительным стимулом для развития экономики при условии эффективного управления этим процессом.

Однако практически три четверти опрошенных в США и Западной Европе выразили беспокойство о том, что тяжелая экономическая ситуация и стоящие перед правительствами многих стран трудные задачи помешают последним осуществлять инвестиции в инфраструктуру на должном уровне. Сегодня для выработки эффективных решений правительствам необходимо искать возможности для партнерства с частным сектором.

Согласно результатам исследования, дорожная сеть и производство энергии составляют приоритеты развития инфраструктуры практически в каждом регионе по всему миру. Например, в США почти две трети респондентов (61%) отметили срочную потребность в дорожном строительстве. В Западной Европе таких респондентов было 40%.

В России недостаточное развитие и высокий физический износ объектов инфраструктурных отраслей в значительной степени ограничивает прогрессивные технологические и институциональные изменения в экономике. Особенности современного состояния региональной инфраструктуры России заключаются в следующем.

1. Производственная инфраструктура страны эксплуатируется ещё с советских времен, при этом крупные новые объекты за последние двадцать лет не вводились.

2. Темпы выбытия мощностей во многих отраслях достигли критического уровня. Так, в транспортном комплексе износ основных фондов составляет 55 – 70%, выработали срок службы 14% газопроводов, износ магистральных нефтепроводов превышает 70%.

3. Более 60% федеральных автомобильных дорог на сегодняшний день не соответствуют целому ряду нормативных эксплуатационных показателей, начиная от качества покрытия и заканчивая освещением [3].

4. В бедственном положении находится электроэнергетическая инфраструктура, ЖКХ.

5. Низок, по сравнению с развитыми странами мира, уровень

обеспеченности населения России жильем, объектами социокультурного назначения и сферы услуг, автодорогами, аэропортами и т. д.

Несбалансированность инфраструктурного обеспечения становится одним из следствий недопустимо большого разрыва между наиболее и наименее экономически развитыми регионами страны:

- по душевому региональному продукту – 60 раз,
- объему инвестиций на душу населения – 150 раз,
- уровню потребления – 30 раз,
- безработицы – 24 раза.

Колоссальный разрыв существует в ценах на электроэнергию, продукты питания, транспортные услуги. В наименее развитых регионах проживает лишь 7% населения России, хотя по площади они занимают более половины территории страны.

Фактически в стране успешно развиваются лишь несколько регионов – все остальные являются дотационными. Социально-экономические различия между субъектами федерации не удалось сократить в годы экономического роста. В период кризиса они становятся еще более выраженными в условиях сокращения доходов местных бюджетов и трансфертов из федерального бюджета.

Важность инфраструктурного развития отражена в Основных направлениях антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год [4].

Во-первых, уже давно назрела необходимость модернизации устаревших объектов: колоссальный объем работы требуется провести в регионах.

Во-вторых, произошедшее в кризис сокращение доходной части федерального бюджета привело к уменьшению объема финансовых средств, направляемых на реализацию инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации. Особенно это отразилось на развитии инфраструктуры регионального и муниципального уровней. С момента распада Советского Союза государственные инвестиции были недостаточны для ее модернизации и воспроизводства. Очевидно, что старение объектов инфраструктуры становится тормозом для дальнейшего роста российской экономики по инновационному сценарию и способствует увеличению разрыва в уровне жизни в различных регионах.

Эффективным способом преодоления неравенства между

регионами должна стать реализация инфраструктурных проектов, которые способны обеспечить опережающий экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. Развитая инфраструктура значительно повышает инвестиционную привлекательность региона, создает основу для реализации бизнес-проектов и, как следствие, устойчивого роста доходов населения и региональных бюджетов.

Развитие региональной инфраструктуры требует длительной, кропотливой работы и большого участия государства и государственных учреждений в этом процессе.

Растущее социально-экономическое неравенство регионов становится серьезным препятствием для дальнейшего развития всей российской экономики. Имеющиеся различия по уровню обеспеченности природными и другими ресурсами не могут оправдывать подчас колоссальный разрыв регионов в уровне жизни, доходах, качестве социальной инфраструктуры и т.д. Наоборот, региональные особенности должны быть использованы как сильные стороны и уникальные преимущества в развитии территорий на основе инновационной модели.

Контрольные вопросы

1. Перечислите основные инструменты реализации политики инновационного развития на региональном уровне согласно проекта Инновационной стратегии развития Российской Федерации на период до 2020 года.
2. Определите сущность понятия «инфраструктура».
3. Дайте характеристику современного состояния региональной инфраструктуры России и обоснуйте необходимость ее модернизации.

Литература

1. Белов В.Н. К вопросу о российской инновационной политике. Зарубежный опыт. Инновационная политика и инновационный бизнес в России // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2007. – №15 (146). – С. 16.
2. Бойко И. Технопарк в колониальном стиле // Стратегия и конкурентоспособность. – 2007. – №7 (19). – С. 52 – 53.
3. Концепция Общероссийского форума «Инфраструктурные проекты России: сложные условия - новые возможности». –

<http://www.talk-s.ru/projects/obshherossiskii-forum/concept.html>

4. Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (Одобрено на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 30 декабря 2009 г. № 42). – <http://www.economy.gov.ru>].

5. Проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций». – <http://www.fcsм.ru/ru/legislation/documents/projects>

6. Проект стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. – <http://www.economy.gov.ru>.

7. <http://www.kpmg.com/ru/ru/Pages/default.aspx>

2. СУЩНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ И ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМИ

2.1 Инфраструктурные проекты: сущность и виды

Развитие масштабных инфраструктурных проектов является одной из ключевых задач руководства страны. Ведь именно инфраструктурные проекты, ставящие своей целью развитие ключевых отраслей экономики, обеспечивают региональную финансовую стабильность в непростых экономических условиях благодаря созданию огромного количества рабочих мест. Развитие инфраструктурных проектов невозможно без модернизации и технического перевооружения производственного аппарата на основе активизации инвестиционной и инновационной деятельности. Осуществление инфраструктурных проектов должно отвечать требованиям современного развития, должно идти по пути внедрения новых технологий, позволяющих повышать технический уровень и качество продукции, ресурсосберегающих технологий, позволяющих обеспечивать высокий уровень конкурентоспособности продукции.

Инфраструктурный проект – совокупность действий и их последовательность по созданию и (или) реконструкции конкретного объекта или технологического комплекса инфраструктуры, их последующему использованию (эксплуатации), реализуемых на основании проектного соглашения [5].

Инфраструктурными называют объекты, деятельность которых направлена на удовлетворение основных потребностей населения. В соответствии с характером данных потребностей инфраструктурные проекты можно разделить на два типа:

1. экономические объекты, услуги которых конечный потребитель готов оплачивать самостоятельно и полностью (транспорт, коммуникации, коммунальные услуги);

2. социальные объекты, предназначенные для повышения уровня жизни населения (больницы, школы и т.д.), потребитель оплачивает их услуги частично, оставшиеся расходы берет на себя государство.

Инфраструктурные проекты (далее – ИП) характеризуются значительной капиталоемкостью и длительным периодом окупаемости капиталовложений. Как правило, это сложные и масштабные проекты. Другой важной характеристикой ИП являются

высокие необратимые затраты. Это означает, что значительная часть инвестиций должна быть вложена в проект в самом начале, задолго до того, как он наберет обороты и начнет приносить прибыль [4].

Инфраструктурные проекты могут быть федерального, регионального и муниципального уровней. Несколько взаимосвязанных инфраструктурных проектов образуют комплексный инфраструктурный проект.

Инфраструктурный проект федерального уровня – проект по созданию (реконструкции) отдельного объекта инфраструктуры или технологического комплекса инфраструктуры, в случае если в соответствии с проектным соглашением специализированной проектной организации передаются права владения и пользования имуществом, являющимся собственностью Российской Федерации, и общий объем инвестиций, необходимый для реализации проекта, превышает 5 млрд рублей.

Инфраструктурный проект регионального уровня – проект по созданию (реконструкции) отдельного объекта инфраструктуры или технологического комплекса инфраструктуры, в случае если в соответствии с проектным соглашением специализированной проектной организации передаются права владения и пользования имуществом, являющимся собственностью субъекта Российской Федерации, и общий объем инвестиций, необходимый для реализации проекта, превышает 1 млрд. рублей.

Инфраструктурный проект муниципального уровня – проект по созданию (реконструкции) отдельного инфраструктурного объекта или технологического комплекса инфраструктуры, в случае если в соответствии с проектным соглашением специализированной проектной организации передаются права владения и пользования имуществом, являющимся собственностью муниципального образования, и общий объем инвестиций, необходимый для реализации проекта, превышает 50 миллионов рублей [5].

Осуществление инфраструктурных проектов должно отвечать требованиям современного развития, поэтому должно идти по пути внедрения новых технологий, позволяющих повышать технический уровень и качество продукции, ресурсосберегающих технологий, позволяющих обеспечивать высокий уровень конкурентоспособности продукции. Данный процесс должен коснуться практически всех сфер жизни России, однако первоочередное внимание следует уделить:

- транспортному комплексу;
- ЖКХ;
- энергосбережению и энергоэффективности;
- образованию и здравоохранению;
- строительству.

Выбор указанных отраслей обусловлен их основополагающим значением для развития и совершенствования экономики страны в долгосрочной перспективе.

Проблемы транспортной инфраструктуры страны стали следствием экономических ограничений, существующих в отрасли. Недостаточное и неэффективное финансирование различных сфер транспортной системы привели к появлению дисбаланса и постепенной деградации важных направлений инфраструктуры перевозок. Остро встала проблема наличия «узких мест» на стыках различных видов транспорта, снижающих комплексную эффективность транспортировки пассажиров и грузов. В этой связи, развитие транспортной инфраструктуры России на современном этапе является необходимым условием проведения модернизации экономики страны и внедрения инновационных механизмов в производство и управление. Существующая транспортная инфраструктура не способна в полной мере обеспечить те потребности, которые возникают сегодня и расширятся в будущем в процессе модернизации. Имеющийся комплекс проблем может быть решен лишь в рамках выработки единой концепции развития транспортной системы России.

Длительные деструктивные процессы в системе ЖКХ, опережающие темпы ввода новых мощностей, поставили перед страной исключительно сложную модернизационную задачу. Внедрение современных энергоэффективных технологий в данной сфере предполагает масштабные долгосрочные инвестиции, что предполагает привлечения не только государственного, но и частного капитала к решению инфраструктурных задач в рамках государственно-частного партнерства. Роль жилищно-коммунального хозяйства в процессах модернизации также сложно переоценить. Именно ЖКХ формирует инфраструктурные возможности для развития как социального, так и промышленного комплекса. Задача государства – обеспечить условия для долгосрочного финансирования модернизации инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса с привлечением частного капитала.

Проблемы в энергетической инфраструктуре стали во многих регионах очевидными препятствиями экономического роста.

Здравоохранение в России традиционно считается затратной отраслью и сферой ответственности государства. Однако бюджетные обязательства перед медициной сегодня не обеспечивают ни ее инновационное развитие, ни даже поддержание текущего состояния основных фондов, достойный уровень оплаты медицинского персонала, минимальное качество оказываемых услуг. По оценкам экспертов, финансирование системы здравоохранения отстает от потребностей отрасли в два раза. Низкие зарплаты становятся причиной дефицита и постепенного старения кадров: около половины врачей и медперсонала в стране имеют пенсионный и предпенсионный возраст. Устаревшее в массе своей оборудование, недостаток квалифицированных специалистов для работы с современной медицинской техникой и технологиями, фактическое отсутствие стимулирования информатизации деятельности ЛПУ, доплаты и поборы при оказании бесплатных услуг, злоупотребления с госзакупками – все это ведет к моральному и физическому краху отечественной системы здравоохранения и нарушению прав граждан на получение доступной и качественной медицинской помощи.

Положение в строительном секторе можно назвать интегрированным показателем, отражающим общее состояние экономической системы государства. Одним из самых болезненных вопросов кризисного периода для инвестиционно-строительного комплекса стало резкое сокращение финансирования проектов – пожалуй, самое значительное в реальном секторе. В этих условиях главную роль в поддержке строительного рынка должно сыграть государство за счет реализации мер, направленных на восстановление кредитования инвестиционно-строительных проектов, снижение себестоимости строительства жилья, сокращение административных и монопольных барьеров в секторе жилищного строительства.

Инфраструктурные проекты – это создание качественно новой инфраструктурной системы страны, основа перехода России на инновационный путь развития. Результатами инфраструктурных преобразований должны стать:

- смена сценария развития российской экономики с сырьевого на инновационный;
- повышение энергоэффективности экономики;
- активное использование транзитного потенциала страны;

- привлечение в инфраструктурные проекты частных инвестиций, в том числе, на принципах ГЧП;
- создание новых рабочих мест;
- обеспечение доступности для населения современных медицинских услуг и препаратов.

В настоящее время Правительством России готовятся решения для развития инфраструктурных проектов. Ожидается принятие постановления, предусматривающего предоставление строительному бизнесу кредитов и субсидирование ставок по ним, бесплатную передачу земельных участков под жилищное строительство, создание за счет бюджетных средств необходимой инженерной инфраструктуры. Также будут внесены поправки в закон «О концессиях» о гарантиях возврата инвестиций, введении долгосрочных тарифов и возможности комплексной аренды инфраструктурных объектов.

Инфраструктурные проекты, реализуемые на региональном и муниципальном уровне, могут сформировать массовый проектный рынок развития инфраструктуры в России.

2.2 Преимущества механизма государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов

В последние годы тема развития инфраструктуры, организации финансирования её создания, модернизации и расширения, а также последующей эксплуатации стала особенно популярной во всем мире. Это и не удивительно, поскольку при всех различиях в уровнях экономического развития разных стран, их политических устройствах, развитие человечества идет в одном направлении, и перед людьми, проживающими в разных уголках земного шара, стоят одинаковые глобальные проблемы и задачи – обеспечение возможности удовлетворения их потребностей, соответствующих уровню развития цивилизации. Именно поэтому специалисты относят к инфраструктурным проектам проекты, связанные с обеспечением населения страны энергетическими ресурсами, возможностью удобного, быстрого и безопасного перемещения, как людей, так и необходимых им грузов, с обеспечением населения чистой водой и утилизацией отходов, с обеспечением необходимого уровня организации образования и охраны здоровья.

Обеспечение удовлетворения всех этих потребностей на той или

иной территории земного шара является обязанностью государства, расположенного на этой территории. Для решения стоящих перед ними задач государства составляют программы, на реализацию которых используют средства государственных бюджетов. В России на протяжении более двух десятков лет новые объекты инфраструктуры не возводились, а эксплуатировались созданные ещё во времена Советского Союза. При этом предельный срок эксплуатации многих объектов подходит к концу. Поэтому наша страна стоит перед потребностью в росте капиталовложений по широкому фронту одновременно. Правительственные программы, разрабатываемые для решения стоящих перед страной задач, часто обещают увеличение инвестиций, но не сообщают об их источниках. В результате сразу ряд отраслей и несколько регионов планируют использовать одновременно примерно одни и те же средства на самые разные объекты, от одних и тех же компаний ждут реализации масштабных проектов сразу в ряде регионов. Поскольку создание объектов инфраструктуры требует очень больших финансовых вложений, для одновременного осуществления многих проектов только бюджетных средств страны, даже самой экономически развитой и богатой, недостаточно. Кроме того, проводить финансирование капитальных вложений только за счет государственных (бюджетных) средств трудно – прямые инвестиции из бюджета бывают затруднены институционально (и бюрократически), а иногда и политически, управление проектами зачастую бывает хуже, чем проектами, в которые инвестированы средства частных лиц.

Большое значение для развития транспортной, дорожной и других видов инфраструктуры имеет состояние инфраструктуры финансового рынка, использование различных финансовых и инвестиционных инструментов для реализации проектов. Мощным аккумулятором средств частного капитала для целей инфраструктурного развития является новый для России инструмент фондового рынка – инфраструктурные облигации. Они получили широкое применение во многих странах мира – США, Австралии, Индии и других. В России инфраструктурные облигации эмитировались отдельными компаниями, в частности, ОАО «РЖД», и в сравнительно небольшом количестве. Для активизации этого процесса был разработан проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием

инфраструктурных облигаций» [5], который в данный момент находится в стадии обсуждения и требует всесторонней оценки банковским сообществом.

Именно поэтому задачи по развитию инфраструктуры должны решаться путем установления партнерских отношений между государством и частным капиталом – через механизм государственно-частного партнерства, который должен обеспечить финансирование капиталоемких долгосрочных проектов с привлечением внебюджетных источников. При этом ГЧП обязательно должно рассматриваться не только как инвестиционный механизм, но и как эффективная модель управления экономикой, которая, с одной стороны, позволяет сократить и оптимизировать расходы бюджета, с другой – повысить качество исполнения проекта и предоставляемых впоследствии на его базе общественных услуг.

Механизм государственно-частного партнерства позволяет эффективно решить один из главных вопросов развития инфраструктуры – привлечение финансовых ресурсов. Огромная капиталоемкость инфраструктурных проектов ограничивает возможности государства по их финансированию. Применение механизмов ГЧП позволяет привлечь в проекты средства частных инвесторов и кредиты банков, в том числе международных: масштабные инфраструктурные проекты часто реализуются с участием ведущих мировых компаний и финансовых институтов.

Россия обладает огромными возможностями для реализации инфраструктурных проектов с привлечением российского и международного капитала на основе ГЧП в таких сферах, как автомобильное хозяйство, железные дороги, порты, аэропорты, магистральные трубопроводы, электроэнергетика, коммунальное хозяйство. Немаловажное значение имеет применение механизмов ГЧП для модернизации и развития российского здравоохранения как с точки зрения укрепления здоровья нации, повышения продолжительности жизни, так и для инновационного прорыва и рыночного успеха отечественных компаний в таких областях, как производство фармацевтической продукции, медицинского оборудования и техники, биотехнология.

Механизмы ГЧП широко используются в мировой практике для привлечения частного капитала с целью развития и дальнейшего управления общественной инфраструктурой. Во всем мире идеологическое понимание самого термина ГЧП базируется на

следующих ключевых принципах:

1. ГЧП предполагает официальные отношения / договоренности между государственными и частными участниками, которые фиксируются в официальных документах, в частности в нормативных правовых актах, то есть образуют особые правовые институты;

2. Органы государственного и муниципального управления (ОГМУ) выступают в ГЧП-проектах не столько регулятором, сколько равноправным для частного инвестора партнером, который не стремится реализовать свои властные полномочия в отношении него;

3. ГЧП–проекты призваны, прежде всего, реализовывать публичные интересы, которые формируются на основе общегосударственных общественно полезных целей;

4. ГЧП присущ характер совместных действий, когда государство и частный инвестор совместно привлекают ресурсы, принимают решения в процессе финансирования и управления проектом [1].

Следует отметить, что четкого, однозначного определения государственно-частного партнерства нет. В экономической литературе существует множество различных определений государственно-частного партнерства. Наиболее общее из них дается Всемирным банком: «Государственно-частное партнерство – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно – как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [9].

Применительно к российской практике экспертное сообщество выработало следующее определение: *государственно-частное партнерство* представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.

ГЧП – это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств,

компетенций [3].

Данное определение имеет информативный и инструктивный характер (понятна основа для взаимодействий партнеров, ясно кто является инициатором проекта, какие задачи стоят перед участниками проекта и на каких условиях они работают).

Помимо участия частного сектора в сооружении и финансировании объектов инфраструктуры, проекты ГЧП имеют ещё две важные характеристики – они предусматривают оказание услуг с использованием объектов ГЧП частным сектором, и передачу части рисков также частному сектору.

ГЧП предусматривает многообразные формы и способы реализации, к основным в этом списке эксперты относят:

- концессионные соглашения;
- государственные контракты (административные договоры на оказание услуг или выполнение работ по заказу государства);
- арендные отношения, аренду госимущества (долгосрочную аренду, аренду с обязательствами, договоры на управление);
- финансовую аренду (лизинг);
- государственно-частные предприятия (совместные предприятия);
- совместные инфраструктурные фонды прямых инвестиций;
- приватизацию [1].

В настоящее время в мире уже разработано и опробовано большое количество разнообразных схем ГЧП. Основные из них:

- Строительство – владение – использование (BOO – build – own – operate);
- Строительство – девелопмент – использование (BDO – build – develop – operate)
- Проектирование – строительство – управление – финансирование (DCMF – design – construct – manage – finance);
- Покупка – строительство – использование (BBO – buy – build – operate);
- Лизинг – девелопмент – использование (LDO – lease – develop – operate);
- Строительство – передача – использование (BTO – build – transfer – operate);
- Строительство – владение – использование – передача (BOOT – build – own – operate – transfer);

- Строительство – аренда – владение – передача (BROT – build – rent – own – transfer);
- Строительство – лизинг – использование – передача (BLOT – build – lease – operate – transfer);
- Строительство – передача – использование (BTO – build – transfer – operate) [2].

Огромная заинтересованность как российских, так и зарубежных инвесторов в такого рода проектах объясняется потенциальными возможностями инвестировать гигантские средства на длительный срок в конкретные объекты и получать от таких вложений гарантированный, стабильный доход на протяжении ряда лет. Насколько эти возможности удастся реализовать на практике, зависит, в конечном итоге, от структуры сделки, от условий договоров, которыми будут определяться отношения между сторонами.

Эффективность реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов ГЧП состоит в следующем:

1) экономия бюджетных средств за счет привлечения финансирования со стороны частного сектора – механизм ГЧП позволяет государству существенно уменьшить объем своих капитальных вложений в объект инвестирования за счет средств частных инвесторов;

2) привлечение управленческого и интеллектуального капитала частного сектора – ГЧП открывает дополнительные возможности для инновационных решений при оказании услуг, поскольку представители частного инвестора осуществляют независимую проверку окупаемости проекта (сроки строительства, контроль качества работ и целевого использования средств).

Оценка эффективности реализации инфраструктурных проектов с использованием и без использования принципов ГЧП представлена в таблице 2.1.

В последние годы в России существенно повысилась роль механизмов государственно-частного партнерства в реализации проектов реконструкции и строительства инфраструктурных объектов. Однако такие проекты, отличающиеся большой капиталоемкостью и длительным сроком окупаемости, реализованы главным образом в Москве и Санкт-Петербурге. В большинстве регионов России пока не только отсутствуют законы о ГЧП, но и в целом низок уровень информированности бизнес-сообщества и

органов власти о возможностях государственно-частного партнерства. Между тем, России с ее огромными пространствами жизненно необходима развитая транспортная, производственная, социальная инфраструктура. Именно ГЧП может стать основой для решения инфраструктурных проблем и сокращения разрыва в социально-экономическом развитии регионов [1].

Таблица 2.1 – Оценка эффективности реализации инфраструктурных проектов с использованием и без использования принципов ГЧП

Реализация инфраструктурного проекта без использования механизмов ГЧП	Реализация инфраструктурного проекта с использованием механизмов ГЧП
1. менее долгосрочные отношения по сравнению с проектами ГЧП	1. удорожание проекта; 2. необходимость более тщательной проработки договорных отношений; 3. больше рисков на частном инвесторе; 4. снижение маржи за реализацию проекта
1. все риски ложатся на государство 2. возможность получения большего количества бюджетных средств	1. повышение стоимости компании на рынке, надежности, имиджа; 2. стабильность денежных поступлений по проекту 3. возможность использования и внедрения новых технологий и инноваций; 4. построение долгосрочных отношений с органами власти

Вместе с тем, ситуация с привлечением денежных средств в российский бизнес все еще остается предельно сложной. Предпринятые в ответ на финансовый кризис шаги по масштабным финансовым вливаниям в банковский сектор не привели к притоку инвестиционного капитала в промышленность. Единственным адекватным решением проблемы кредитования реального сектора в существующих условиях становится привлечение государства как стороны, способной предложить надежные гарантии возврата инвестиций.

Предложение проектов в области транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, инфраструктуры туризма, других отраслей городского хозяйства на сегодняшний день ограничено как в

количественном, так и в качественном отношении. Принципиальная проблема заключается в практическом отсутствии у органов государственного и муниципального управления финансовых возможностей для подготовки проектов ГЧП и организации тендеров, хотя в рамках действующего законодательства они несут ответственность за развитие рынка проектного предложения [1].

Следующая проблема заключается в том, что государственно-частное партнерство в России базируется на использовании модели бюджетного финансирования, ставит массовое развитие инфраструктурных проектов в зависимость от возможностей бюджета: возникает риск, что в какой-то момент времени у государства не окажется необходимых средств на дальнейшее развитие проекта.

Проблемный момент, связанный с активизацией инфраструктурного строительства в регионах, связан с законодательными условиями по суммам финансирования проектов. Например, «Внешэкономбанк» может финансировать проекты с общим объемом капиталовложений не менее 2 млрд. рублей [6]. Для большинства малых и средних населенных пунктов не требуется таких масштабных проектов, но потребность в развитии инфраструктуры, тем не менее, остается.

Помимо финансовых проблем существуют высокие административные барьеры, связанные с решением вопросов землепользования, подведения инженерных сетей, получения разрешительной документации. Развитие проектов, ориентирующихся на частные инвестиции, требует существенного повышения качества кадров государственно-муниципального управления в сфере ГЧП. Сейчас квалифицированные кадры в данной сфере в регионах практически отсутствуют. Также региональный бизнес часто не владеет информацией о возможностях участия в проектах ГЧП [1].

Вместе с тем, в регионах, в которых в кризис возникли бюджетные ограничения для развития, сегодня существует понимание необходимости использования возможностей ГЧП, растет спрос на информацию, связанную с подготовкой и реализацией инвестиционных проектов. Сегодня федеральная, региональная, муниципальная власть и частный бизнес должны объединить усилия для поиска наиболее эффективных и приемлемых для всех сторон способов реализации инфраструктурных проектов в формате ГЧП. В

этой связи в многостороннем диалоге предстоит:

- принять законы и правовые акты, регулирующие деятельность партнеров в рамках ГЧП;
- разработать эффективные финансовые механизмы и государственные гарантии по рискам;
- стимулирующие активность частных инвесторов;
- снизить уровень принятия решений по реализации проектов;
- продумать систему повышения квалификации и подготовки кадров государственного и муниципального управления в сфере ГЧП.

Контрольные вопросы

1. Определите сущность понятия «инфраструктурный проект».
2. Каковы особенности управления инфраструктурными проектами?
3. Перечислите типы инфраструктурных проектов в соответствии с характером основных потребностей населения.
4. Дайте характеристику инфраструктурных проектов федерального, регионального и муниципального уровней.
5. Каковы источники финансирования региональных инфраструктурных проектов?
6. Перечислите основные схемы, формы и способы реализации государственно-частного партнерства в отечественной и зарубежной практике.
7. Перечислите ключевые сферы для применения механизмов ГЧП в России.

Литература

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М.: НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2010. – 127 с.
2. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 61-77.
3. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство как экономическая концепция. – Москва, ВШГА, МГУ им. Ломоносова, 2009.

4. Кувшинов А.П., Лукашев А.В. Сценарный анализ макроэкономических рисков инфраструктурных проектов с применением метода Монте-Карло. Проект по созданию инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры // Управление корпоративными финансами. – 2009. – №3.

5. Проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций». – <http://www.fcsm.ru/ru/legislation/documents/projects>

6. Федеральный закон Российской Федерации от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития». – <http://www.rg.ru/2007/05/24/bank-razvitiya-dok.html>

7. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

3.1. Нормативно-правовая база, регулирующая систему управления инфраструктурными проектами

В Российской Федерации приоритет государства в решении проблем социально-экономического развития с использованием механизма ГЧП закреплен в целом ряде нормативно-правовых актов. Первым программным документом, в котором ГЧП признается важным инструментом развития инфраструктуры, стала Федеральная целевая программа (ФЦП) «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 годы)» [7].

В утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1663-р Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2012 г. ГЧП рассматривается как важный механизм привлечения внебюджетных средств для развития инфраструктуры [11]. В этом же документе определены приоритетные сферы применения партнерств: здравоохранение, образование, космическая отрасль, лесное хозяйство, транспортная инфраструктура.

Многое в становлении и развитии ГЧП определяется наличием соответствующей институциональной среды для решения стоящих перед государством задач, расстановкой социально-политических сил и преобладанием тех или иных политических доктрин. При этом речь идет не только о проявлении политической воли на высшем уровне, но и о создании «политического обеспечения» в нижних слоях общества путем подготовки общественного мнения к использованию приватизационных механизмов в сфере социальной и производственной инфраструктуры.

Непременными условиями успешной реализации планов ГЧП являются институциональные факторы:

- разработка соответствующего законодательства;
- обеспечение прозрачности деятельности частных компаний на объектах государственной и муниципальной собственности;
- выработка четких рекомендаций и инструкций;
- строгое следование государства постулатам объявленной политики и принципам ГЧП;

– стабильность общей политической обстановки.

Особую роль в странах с недостаточно совершенной институциональной средой рыночной экономики и гражданского общества играют внешние факторы, в том числе психологическое давление, связанное с успехами передовых стран, побуждающее иногда к копированию зарубежных моделей ГЧП без подготовки соответствующей институциональной, правовой и финансовой основы. Такая политика может привести к результатам, прямо противоположным тому, что ожидалось, и на долгие годы создать негативное отношение к ГЧП. Особое значение в этом плане приобретает правильное понимание властью и обществом места, роли и значения ГЧП в приватизационных процессах.

В российском законодательстве проведено различие между категориями «приватизация» и «партнерство». Согласно Закону «О приватизации государственной и муниципальной собственности» под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов РФ, муниципальных образований (муниципальное имущество), в собственность физических и (или) юридических лиц [18]. В ГЧП отчуждения имущества не происходит, частному сектору передаются, как правило, только правомочия владения и пользования государственной и муниципальной собственностью.

Система партнерских отношений государства с частным сектором является одним из проявлений смешанной экономики. В ГЧП государство отказывается от несвойственных ему хозяйственных функций, перекладывая управление принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который привносит свой организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности. Экономический эффект для общества в этом случае составляют более качественные товары и высокий уровень обслуживания при низких издержках.

В системе нормативных правовых актов, определяющих принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса, следует выделить:

– Конституцию Российской Федерации как акт прямого действия (например, принципы равенства перед законом, недопустимости дискриминации (ст. 19), недопущение

экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), возможность заключения соглашений между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней в целях передачи полномочий с одного уровня на другой (ст. 78) и т.д.) [1];

– административное законодательство, регулирующее деятельность органов власти по реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства, определяющее статус и компетенции федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ в отношениях с частным партнером;

– гражданское законодательство, регулирующее отношения между партнерами при выполнении инвестиционных соглашений;

– бюджетное законодательство, регулирующее формы и порядок финансового участия бюджетов в проектах ГЧП;

– градостроительное законодательство, устанавливающее требования к порядку осуществления проектирования и строительства (реконструкции) проектного объекта;

– земельное и иное законодательство, регулирующее порядок подготовки территории строительства, включая изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение категории земельных участков и т.д.;

– законодательство о государственных закупках, регулирующее порядок размещения государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в случае непосредственного финансового участия органов власти в проекте;

– налоговое и таможенное законодательство, определяющее порядок налогообложения хозяйственных операций в рамках реализации ГЧП проекта (Налоговый кодекс РФ) и порядок внешнеторговых операций с инвестиционными товарами (Таможенный кодекс РФ);

– законодательство о тарифах;

– нормативные правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность и порядок деятельности инвестиционных институтов;

– нормативные правовые акты, регулирующие правовой режим отдельных видов инфраструктуры (железнодорожный, автомобильный, воздушный, морской, трубопроводный транспорт, энергетика, объекты коммунального хозяйства);

– нормативные правовые акты, устанавливающие требования к эксплуатации объектов (например, по безопасности, охране окружающей среды, использованию объектов культурного и природного наследия, земельных участков).

Развитие форм, моделей, механизмов и институтов ГЧП, практическая организация работы требуют формирования специальной законодательной базы.

Необходимость разработки законодательной базы по ГЧП, кроме того, обусловлена самой спецификой данной области отношений, подобные проекты, как правило, касаются вопросов управления и распоряжения собственностью субъекта Федерации.

Установление порядка такого управления и распоряжения находится в компетенции законодательных органов власти и, в силу ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяется путем принятия закона.

На сегодняшний день лишь в некоторых субъектах Российской Федерации были приняты законы, касающиеся ГЧП.

Однако даже те немногие принятые законы, как правило, не выполняют роли регулятора соответствующей сферы отношений, а носят весьма декларативный характер.

В целом же, если давать оценку имеющейся региональной нормативной базе в области ГЧП, то она будет характеризоваться наличием некоторых общих недостатков. Так, принятые в различных субъектах РФ законы:

- не предусматривают многих механизмов и форм сотрудничества, потенциально интересных инвесторам (партнерам);
- часто носят декларативный характер;
- имеют невысокий уровень юридической проработки;
- крайне слабо обоснованы, что делает невозможным их практическое применение.

Между тем, на сегодняшний день в регионах уже появляется понимание необходимости совершенствования своей нормативной базы в области ГЧП. Это касается как ее создания в тех регионах, в которых она вовсе отсутствует, так и внесения изменений в существующие региональные нормативные акты.

Необходимость развития, прежде всего, региональной нормативной базы в области ГЧП обусловлена тем, что очень многие проекты и сферы, в которых традиционно применимы механизмы ГЧП, так или иначе находятся в плоскости интересов и забот субъектов Федерации и муниципалитетов (здравоохранение, образование, культура, ЖКХ, региональная транспортная инфраструктура и т.д.).

Сложность разработки регионального закона о ГЧП, который был бы лишен всех вышеперечисленных недостатков, частично заключается в отсутствии единого законодательного акта, регулирующего вопросы ГЧП на федеральном уровне.

Однако следует отметить, что хотя необходимость разработки федерального закона о ГЧП и обсуждается среди специалистов и участников этого рынка, но, вероятнее всего, натолкнется на определенные трудности. Причин тут можно назвать как минимум две:

- в настоящее время федеральное законодательство идет по пути создания отдельных нормативных актов, регулирующих ту или иную специфическую форму участия государства во взаимоотношениях с частными лицами.

- на федеральном уровне разработано существенное количество гражданско-правовых механизмов, позволяющих «вписывать» реализацию ГЧП-проектов в рамки существующего законодательства. Что касается порядка реализации этих проектов, то это относится к ведению законодательства субъектов РФ, которые вправе самостоятельно разработать и принять соответствующие правила.

Единственным специальным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (Закон № 115-ФЗ), определяющий порядок применения механизма концессии при реализации проектов ГЧП [8].

Вместе с тем в 2006 г. в России появились первые региональные законы, посвященные ГЧП. Так, Законодательным собранием Санкт-Петербурга принят Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем дается следующее определение ГЧП (п. 1.1 ст. 4): «Государственно-частное партнерство – взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо

действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных».

В Республике Калмыкия с 1.01.2009 г. вступил в силу Закон «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия».

В Республике Дагестан действует Закон Республики Дагестан от 1.02.2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах».

В ряде других субъектов РФ (Самарская, Челябинская области и др.) такие нормативные акты находятся в стадии активной подготовки.

В общем виде структура нормативной базы по ГЧП может выглядеть следующим образом:

1. Закон субъекта Федерации о государственно-частном партнерстве.

2. Подзаконные нормативные акты субъекта Федерации, принятые на основании положений закона в целях конкретизации и реализации его отдельных норм.

Системообразующий нормативный акт в области ГЧП должен быть принят в форме закона, поскольку именно такая форма позволит обеспечить максимальную легитимность действий органов власти в области ГЧП, в частности, по вопросам, неурегулированным федеральным законодательством и открытым для нормативного регулирования или практической реализации субъектами федерации, а также судебную защиту соглашениям, заключенным на его основе.

3.2. Взаимодействие региональных и федеральных органов власти для развития инфраструктурных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Мировой опыт реализации инфраструктурных проектов свидетельствует о том, что государство часто принимает на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. От распределения рисков и возможностей зависят функции государства. Если частный инвестор несет большую часть рисков по проекту, то

государство либо имеет ограниченное право вмешиваться в выполнение проекта, либо в основном контролирует его.

Государство получает выгоду от увеличения связанных с проектом бюджетных доходов, а также от косвенных эффектов: оживления конъюнктуры и роста инвестиционной привлекательности регионов.

В России система управления инфраструктурными проектами определена российским законодательством ответственным за организацию предложения проектов ГЧП рынку, т.к. именно государство отвечает за состояние инфраструктуры, а наличие бюджетных ограничений на ее поддержание и развитие не отменяет эту ответственность, заставляет искать другой выход из сложившейся ситуации.

Регионы необходимо объединять в рамках межрегиональных инфраструктурных проектов. Объединение должно проводиться по отраслевым принципам по инициативе федерального правительства или госкорпораций (Внешэкономбанк).

Инициатива ГЧП-проектов должна, в первую очередь, исходить от региональных администраций. Это закреплено в существующей нормативной базе. При этом отмечалось, что в ряде стран (и в Великобритании в том числе) инициатива исходит от бизнеса. Чтобы это случалось, необходимо наделить инициатора проекта, вложившего средства в его подготовку, приоритетным правом реализации этого проекта, что невозможно в существующих конкурсных процедурах. В другом случае, инвестор, иницирующий проект, рискует своими средствами, поскольку по итогам конкурса может его проиграть.

Федеральные органы власти высказывают мнение, что необходимо объединять регионы в рамках межрегиональных инфраструктурных проектов. Объединение должно проводиться по отраслевым принципам по инициативе федерального правительства или госкорпораций (Внешэкономбанк).

ГЧП – механизм закупки государством необходимых услуг. Соответственно, инициатива должна идти от органов власти. Как уже упоминалось выше, целесообразно объединение регионов или поддержка регионов со стороны федерального правительства и ВЭБа, некоммерческих организаций.

В настоящее время есть сторонники того, чтобы инициировал инфраструктурные проекты частный сектор, а не публичная сторона.

Эта практика применяется в очень многих странах, в том числе в Британии, где наиболее распространены РРР.

Пока еще законодатель детально не разработал правила, которые бы регулировали справедливо и прозрачно процедуры именно для тех оснований, когда иницируется проект частным сектором.

Власти и бизнесу необходимо находиться в тесном взаимодействии. Правительство законодательно должно закрепить ответственность, права и обязанности обеих сторон в рамках ГЧП. Любая деятельность подвергается законодательному воздействию, т.к. в сферу деятельности исполнительных органов регионов входят вопросы экономического развития. Инициатива по реализации инвестиционных проектов должна исходить от властей на основе анализа состояния экономики, промышленности, уровня жизни населения, обеспеченности услугами. Как правило, в каждом регионе разрабатывается и утверждается стратегия социально-экономического развития на среднесрочную или долгосрочную перспективу, в которой разрабатываются цели развития региона и задачи по их достижению, в том числе с привлечением частных инвестиций.

Для развития механизма ГЧП в регионах необходимо создавать консультативные (совещательные) органы, в состав которых будут входить представители власти и бизнеса, и где будут вырабатываться взаимовыгодные механизмы сотрудничества. Иначе говоря, нужно наладить диалог власти с бизнесом, с учетом интересов обеих сторон.

Главную роль в развитии ГЧП должны играть региональные и местные администрации. От них же должна исходить инициатива при реализации проектов. Для продвижения ГЧП в регионах в первую очередь необходимо формировать прецеденты – успешные модельные проекты и повышать квалификацию сотрудников администраций, отвечающих за развитие инструментов ГЧП.

По мнению большинства региональных экспертов в области развития государственно-частного партнерства, сложилась острая потребность в централизации процесса развития основ и практики государственно-частного партнерства.

В настоящее время не хватает координации и регулирования отношений между государством и бизнесом в сфере инфраструктуры, процесс идет достаточно стихийно в различных отраслях и территориях.

Необходимо создание координирующего и регулирующего органа. В настоящее время в сфере законотворческой деятельности в области концессий как базовой формы ГЧП вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая свои законопроекты, исходят из собственных представлений о концессиях, которые не имеют единой концептуальной основы.

В данной схеме взаимодействия решающую роль может сыграть финансовая поддержка крупных региональных инфраструктурных проектов как в роли прямого участия в проекте, либо предоставления дотаций бюджетам регионов для формирования и финансирования подобных проектов, либо в форме предоставления государственных гарантий по таким проектам, для привлечения кредитных финансовых ресурсов на долгосрочной основе. Создание единого координирующего органа по вопросам ГЧП на федеральном уровне и соответствующих подразделений на уровне субъектов РФ должны стать органами, призванными решать вышеуказанные задачи.

Международный опыт показывает, что при реализации программ ГЧП правительства большинства стран создают специальный орган для координации действий многочисленных государственных структур, которые участвуют в процессе подготовки проектов и принятия решений по вопросам его реализации. Для развития государственно-частного партнерства необходим федеральный центр, координирующий развитие механизмов государственно-частного партнерства с помощью региональных ГЧП-центров.

Создание подобного органа в Российской Федерации считается целесообразным для координации и сопровождения проектов ГЧП федерального значения. В отношении региональных проектов стоит применять схему предоставления субсидий бюджету субъекта на развитие таких проектов.

Оптимальная схема взаимодействия должна сводиться к выработке единой политики в сфере ГЧП, разработке типовых программ (например, проект программы ВЭБа) реализации проектов ГЧП с учетом региональной специфики. Единый координирующий орган возможен в рамках структурного подразделения МРР или МЭР. Рекомендации «сверху» по вопросам бюджетного планирования и осуществления бюджетного финансирования модернизации или

строительства объектов недвижимости (общественной инфраструктуры) через призму возможностей ГЧП.

Для обеспечения эффективного функционирования системы государственно-частного партнерства на сегодняшний день необходимо обеспечить повышение квалификации государственных и муниципальных служащих и организовать взаимодействие бизнеса и власти. В этой связи создание Центра развития ГЧП будет способствовать решению этих задач. Одновременно, для вовлечения широкого круга бизнес-сообщества в работу на условиях ГЧП считаем принципиально важным предоставление консультативных и методологических услуг по данному направлению на безвозмездной основе.

Создаваемая в Орловской области инфраструктура государственно-частного партнерства должна стать таким агентом, который сможет решать задачи повышения эффективности муниципальных образований в части формирования крупных инфраструктурных проектов; привлечения для реализации таких проектов финансовых средств, сопоставимых с бюджетами муниципальных образований; сопровождения реализации таких проектов с учетом сбалансированности интересов частного и публичного секторов.

3.3. Основные риски и механизмы их снижения при реализации инфраструктурных проектов

Управление рисками – сложный и проблемный вопрос для государственно-частного партнерства.

Данный вид взаимодействия государства и частного бизнеса – балансирование на грани двух фундаментальных интересов: выполнение социальных обязательств и стремление к получению прибыли, что сопряжено со значительными рисками для обеих сторон.

В идеальном случае такого взаимодействия предполагается, что государство, беря на себя правовые риски, дает частному партнеру долгосрочные гарантии в отношении проекта (вплоть до неизменности законодательства на срок его осуществления). Все политические риски государство также должно взять на себя. В случае если проект осуществляется в социально чувствительной сфере, например в жилищно-коммунальном хозяйстве или

строительстве платных дорог, государство, как правило, должно «гарантировать минимальный уровень спроса» для обеспечения рентабельности проекта. Еще одной существенной проблемой для ГЧП может быть неадекватное управление проектом со стороны государства (коррупция в системе отбора проектов на конкурс и последующих процессов — существует опасность, что развитие ГЧП будет порождать коррупцию стимулировать нечестную конкуренцию за рынок и собственно на рынке услуг).

Прозрачность процедур отбора и свободная конкуренция частных партнеров имеют большое значение для эффективного функционирования института ГЧП.

Создание недискриминационных условий именно на региональном уровне, обеспечение принципа равноправия участников партнерства представляют собой определенные сложности ввиду отсутствия необходимой культуры и регламентации исполнения административных функций по проектам ГЧП.

На уровне субъектов Российской Федерации доминантную группу составляют следующие риски:

- недостаток долгосрочного финансирования – около 30 %;
- слабая законодательная база – примерно 24 %;
- политические, рыночные и другие риски – каждая категория – менее 10 % [14].

Наиболее актуальными проблемами в области развития инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства являются:

1. Незрелость законодательной базы.

Часто в литературе о ГЧП в России пишут о незрелости законодательной базы, отсутствии необходимых законов и подзаконных актов. Например, указывается на то, что в российских законах и нормативных актах отсутствует само определение ГЧП.

Лишь в Санкт-Петербурге и некоторых регионах приняты соответствующие законы о ГЧП. Федеральное законодательство включает лишь отдельные нормы о ГЧП, в основном взаимоотношения власти и бизнеса регулируются подзаконными нормативными правовыми актами (указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ), когда утверждаются федеральные целевые программы с элементами ГЧП. Главная проблема – дефицит процессуальных норм, без которых трудно

обеспечить нормальную реализацию ГЧП и защиту интересов его участников.

Одна из проблем заключается в том, что законодательная база ГЧП в России все еще слабая, несмотря на существование Закона о концессиях. Необходимо ввести ГЧП в правовое поле. Государство, если оно действительно заинтересовано в ГЧП, должно в какой-то форме провозгласить и утвердить принципы ГЧП, которые закрепляют основные правила взаимодействия государства и бизнеса в совместных проектах. Эти принципы должны повысить предсказуемость поведения партнеров, определить правила согласования и учета взаимных обязательств, преодоления разногласий, оценки и распределения рисков. Иначе говоря, государство должно однозначно признать бизнес как равноправного партнера со всеми вытекающими отсюда последствиями. Также необходимо утвердить цели, сферы и правовые формы ГЧП.

Первым экспериментом государственно-частного партнерства в России были соглашения о разделе продукции. Сейчас вышел закон о концессионных соглашениях.

Необходим закон о ГЧП, в котором будет прописана система партнерских отношений, система регулирования государственных общественных институтов, и четко определены риски и госгарантии. Если частная компания построила дорогу, она должна быть отдана ей на откуп, например, на 20 лет. И все это время компания отвечает за ее качество. Но компания должна быть уверена, что в течение этого периода она будет получать платежи или иметь налоговые льготы в эксплуатации придорожных сервисов. Все это должно быть закреплено законодательно.

В первую очередь нужен федеральный закон о ГЧП, в котором должны быть прописаны система организации и партнерских отношений, порядок регулирования государственных общественных институтов, а также риски и гарантии. Кроме того, должна быть определена система дальнейшей реализации и функционирования проекта. Также закон должен зафиксировать роль гражданского общества и его институтов.

Принятие закона о ГЧП на федеральном уровне может стабилизировать правовой фон, сделать его более прозрачным и придать новый импульс развитию ГЧП. Однако есть риск, что в него включат такие юрисдикции и ограничительные нормы, которые не позволят структурировать нормальные проекты ГЧП, в том числе с

международным участием, как показывает случай с концессионным законом.

2. Низкий уровень квалификации и компетентности.

Не менее важной, чем развитие законодательной базы, является проблема низкого уровня квалификации государственных чиновников и (в меньшей степени) представителей бизнеса. Со стороны чиновников это выражается в непонимании того, что такое ГЧП, в отсутствии навыков проектного подхода, неготовности представителей госсектора к партнерским отношениям с бизнесом, распространенности бюрократического мышления, в рамках которого чиновники стараются максимизировать свои полномочия и минимизировать собственную ответственность.

Основное препятствие для развития ГЧП в России – отсутствие проектов, способных принести прибыль. Причина кроется в низкой культуре чиновников: с их точки зрения не существует альтернативы бюджету, унитарному предприятию и приватизации, а ГЧП – слишком долгое, сложное и затратное предприятие. Неготовность госсектора, оборачивающаяся нехваткой компетенций в проектом финансировании и привлечении частного капитала, также препятствует развитию ГЧП. Ведь в повседневной работе чиновникам эти компетенции им просто не нужны.

Неготовность частного сектора: малое число частных операторов в крайне небольшом количестве секторов. Нехватка финансирования для подготовки проектов и их реализации. Законодательные ограничения существуют, прежде всего, для регионов и муниципалитетов, в целях предоставления гарантий.

3. Неравноправие сторон, участвующих в ГЧП.

Некомпетентность чиновников усугубляется тем, что взаимодействие между государством и бизнесом носит неравноправный характер. Чиновник изначально обладает большим числом полномочий и не готов к партнерскому взаимодействию. А в том случае, если его действия еще и мотивируются личной материальной заинтересованностью, то это неравноправие неизбежно приводит к появлению коррупционных схем, особенно в ситуации непрозрачной схемы принятия решений на стороне государства. Партнерство невозможно без доверия, без прозрачности во взаимоотношениях.

Коррупционное поле ГЧП очень широкое и только полная открытость информации по подготовке, исполнению, контролю над ходом таких проектов может обеспечить их успех.

Любой проект ГЧП должен быть сбалансированным: необходимо учитывать интересы и государства, и частного сектора. Но если чьи-то интересы в проекте ущемлены, тогда он, скорее всего, не получится, т.к. не будет интересен одной из сторон взаимодействия.

Нередко реализация проекта с использованием механизма ГЧП обходится государству дороже, чем проект, который осуществляется исключительно за счет государственных бюджетных средств.

4. Отсутствие идеологии партнерства и проблема субъектности.

Ключевой является сама идеология партнерства, начиная с партнерства в широком смысле слова. Например, в обществе нельзя ввести толерантность законом или указом президента. Цивилизованный рынок – это человеческие отношения. Если человек не знает своей позиции, своего места, он не самоидентифицирован и напротив него такой же, чаще оказывается, что это враждебно настроенные субъекты, каждый из которых говорит о своих естественных правах и их отстаивает. Это типичная модель отношений, которая в социологических опросах проявляется очень точно. Например, в США принят закон, который наделяет почти 800 с лишним тысяч чиновников правом на контакты и взаимоотношения с бизнесом [17]. Первое и обязательное условие развития ГЧП – наличие субъектности, причем партнеры должны быть равными, как со стороны государства, так и бизнеса, плюс контроль гражданского общества.

Помимо Банка развития, который занимается, как известно, крупными проектами, необходимо создать источники финансирования для средних и малых проектов. И, наконец, больше делать пилотных проектов, формировать новые правила игры, уже исходя из приобретенного опыта. Необходим механизм ГЧП, обеспечивающий прозрачность и защищенность участников. Проблемы ГЧП напрямую связаны и с бюджетным законодательством, с гарантией и защитой капиталовложений, распределением рисков и расходов. При этом бизнес должен иметь возможность гибко оперировать выделенными средствами, чтобы решить вопросы их целевого использования.

5. Короткий горизонт стратегического планирования.

На практике до сих пор применяется устаревший подход к выработке стратегии развития страны («найти задачу под имеющиеся бюджетные средства, а не средства под задачу»). Для развития ГЧП требуются изменения в системе стратегического планирования на стороне государства: необходимы долгосрочное финансовое планирование, разработка системы гарантирования инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности, разработка системы мониторинга проектов ГЧП, оценки экономической эффективности проектов.

Основные проблемы ГЧП заключаются в невозможности принятия на себя обязательств органами государственного, муниципального управления в рамках соответствующих контрактов за пределами того, что у них на сегодняшний день определяется бюджетом, а также дорогостоящее выполнение начальных условий контрактов и др. Таким образом, необходима отработка механизмов координации исполнения обязательств публичного участника антимонопольного регулирования, регулирования публичных закупок при осуществлении проектов ГЧП, т.е. организация исполнения обязательств публичного участника ГЧП.

В Банке развития должны появиться такие компоненты, как лидирующая позиция по формированию методологии экономических моделей долгосрочного развития, предоставление грантов субъектам РФ и, в первую очередь, муниципалитетам, на разработку стратегий и формирование местных институтов долгосрочного развития, соответствующих методологии Банка, инструменты участия в капитале проектных компаний, которые должны формироваться субъектами РФ и муниципалитетами для подготовки проектов ГЧП, инструменты гарантий и страхования рисков исполнения контрактных обязательств субъектов РФ и муниципалитетов, принимаемых в рамках проектов ГЧП. При этом правила должны быть понятными и стабильными, тогда есть надежда на долгосрочность стратегий со стороны бизнеса. Проекты ГЧП в основной своей массе долгосрочные, поэтому необходима система, которая может работать на протяжении 25 и более лет.

Концессионные соглашения – самый сложный юридический документ, который может достигать 500 страниц, потому что партнерство на концессионной основе заключается на 30 – 40 лет [8]. Следовательно, в соглашении должны быть учтены все нюансы, а риски – взвешены.

Главное препятствие развития ГЧП – бюджетное планирование. Важным является то, что государство должно гарантировать частному бизнесу – риски, в том числе и в финансовой сфере.

Самый успешный сектор российской экономики, где реализуется ГЧП, это сфера стратегических транспортных проектов, которые окупаются через 25 и более лет, что для современного бизнеса практически является синонимом некупаемости. Ни одна крупная, даже крупнейшая российская компания не планирует на такой горизонт.

Система гарантирования долгосрочных инвестиций частных компаний в объекты государственной собственности в рамках проектов ГЧП отсутствует на уровне закона.

Контрольные вопросы

1. Укажите систему нормативных правовых актов, определяющих принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса.

2. Чем обусловлена необходимость развития региональной нормативной базы в области управления инфраструктурными проектами на принципах ГЧП?

3. Приведите примеры федерального и регионального законодательства, регулирующего сферу ГЧП в реализации инфраструктурных проектов.

4. В чем заключается оптимальная схема взаимодействия федеральных и региональных органов власти в части управления инфраструктурными проектами на принципах ГЧП?

5. В чем целесообразность создания Центра развития ГЧП, укажите его функции.

6. Каким образом неразвитость законодательной базы в области ГЧП влияет на управление рисками в инфраструктурных проектах?

7. Укажите рациональную схему распределения рисков между участниками инфраструктурных проектов.

8. Каким образом возможно минимизировать риски при реализации инфраструктурных проектов?

9. Какие виды рисков обусловлены реализацией инфраструктурных проектов?

Литература

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора:

- формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский.– М.: Наука, 2005 г. – 315 с.
2. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.
 3. Гранатуров В. М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения / Гранатуров В.М. – М. : Дело и Сервис, 2009. – 305 с.
 4. Государственно-частное партнерство в инновационных системах / Под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: URSS, 2008.
 5. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8.
 6. Левитин И. Е. Государственно-частное партнерство и транспортная инфраструктура / И.Е. Левитин // Транспорт Российской Федерации, 2006. – № 7. – С. 2-5
 7. Левитин И. Е. Теоретические аспекты партнерских отношений в экономике переходного периода: введение в теорию государственно-частного партнерства. Курс лекций. М.: Академкнига, 2008.
 8. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации // Проблемы формирования государственных политик в России. М.: Научный эксперт, 2006.
 9. Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф.Х. Найт; пер. с англ. М.: Дело, 2003. – 355 с.
 10. Риски бизнеса в государственно-частном партнерстве. Национальный доклад. – М. : Ассоциация Менеджеров, 2007. – 108 с.
 11. Тэпман Л.Н. Риски в экономике: учеб. пособие для вузов / Л.Н. Тэпман; под ред. Проф. В.А. Швандера. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 380 с.
 12. Черкасов В. В. Проблемы риска в управленческой деятельности / В.В. Черкасов. – М.: Рефл-бук; К. : Ваклер, 1999. – 257 с.
 13. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика: основы взаимодействия. Учебное пособие. М.: Экономика, 2005.
 14. Шапкин А.С. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций: монография / А.С. Шапкин. – М. : ИТК «Дашков и К», 2003. – 544 с.
 15. Уварова А. А. Управление рисками в транспортных проектах, реализуемых на основе ГЧП / А.А. Уварова // Транспорт Российской Федерации, 2009. – № 1. – С. 20-22.

4. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ

4.1. Инвестиционный фонд России

Единой классификации форм ГЧП на сегодняшний день не существует, однако эксперты разграничивают понятия «ГЧП-инструменты» и «ГЧП-институты». К ГЧП-институтам относятся ВЭБ, Инвестиционный фонд РФ, государственные корпорации (например, ОАО «РЖД») и т.п. К ГЧП-инструментам, в свою очередь, относятся концессионные соглашения, инвестиционные соглашения, предусмотренные правилами формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ. Каждый из этих инструментов и институтов предоставляет бизнесу определенные возможности для укрупнения, а региональной экономике – возможности для развития приоритетных отраслей.

Кроме того, по источникам финансирования инструменты ГЧП можно условно разделить на:

- инструменты бюджетного инвестирования (федеральные целевые и федеральные адресные инвестиционные программы);
- инструменты бюджетного финансирования без признаков бюджетных инвестиций (сервисные контракты, контракты жизненного цикла);
- инструменты частного инвестирования (концессионные соглашения, иные виды инвестсоглашений с условиями инвестирования со стороны бизнеса);
- смешанное финансирование, которое может осуществляться в ряде комплексных проектов (например, в инвестиционных соглашениях, реализуемых с участием средств Инвестфонда РФ).

Особый класс инструментов образуют кредиты и иные финансовые инструменты Внешэкономбанка.

Инвестиционный фонд Российской Федерации (Фонд) образован в конце 2005 г. и в соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащую к использованию в целях реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства.

Бюджетные ассигнования Фонда предоставляются для:

- реализации проектов, направленных на социально-

экономическое развитие Российской Федерации в части создания и (или) развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию объектов на территории Российской Федерации;

- реализации инновационных проектов, создания и (или) реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений;

- финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, включая подготовку конкурсной документации, мероприятий по подготовке территории строительства, включая выкуп земельного участка, и разработки проектной документации на объекты капитального строительства, планируемые к реализации в рамках концессионных соглашений;

- реализации региональных инвестиционных проектов.

Главная цель использования средств Фонда – поддержка приоритетных для государства и регионов конкретных инвестиционных проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры государственного или муниципального значения, без которой эти проекты не могут быть реализованы.

Инвестиционные проекты, получающие государственную поддержку за счет бюджетных ассигнований Фонда, должны отвечать приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации или отдельных субъектов Российской Федерации, определенных концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, концепцией совершенствования региональной политики Российской Федерации и другими документами стратегического планирования.

Отбор инвестиционных проектов осуществляется исходя из показателей финансовой, бюджетной, экономической и социальной эффективности проектов, что позволяет оценивать вклад проектов в улучшение важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации:

- рост внутреннего валового (регионального) продукта;
- дополнительные доходы в бюджетную систему Российской Федерации;
- повышение уровня занятости населения в трудоспособном

возрасте;

– повышение доступности и качества услуг населению.

Проекты Фонда отбираются в рамках публичной процедуры, предусматривающей их рассмотрение на Инвестиционной комиссии по проведению отбора проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, с последующим отбором на Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, и утверждением паспортов проектов распоряжениями Правительства Российской Федерации.

В рамках деятельности Фонда осуществляется тесное взаимодействие с институтом развития – государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». По ряду региональных инвестиционных проектов (например, «Чистый Дон») Внешэкономбанк выступает в качестве кредитной организации, представляющей заемные средства для реализации проекта. Также Внешэкономбанк выступает в качестве соинвестора по инвестиционному проекту, имеющему общегосударственное значение, «Комплексное развитие Нижнего Приангарья».

В июне 2008 г. в соответствии с поручением Президента Российской Федерации была начата работа по поддержке за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации региональных инвестиционных проектов. В целях выполнения поручения Президента утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2008 г. № 468 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1.03.2008 г. № 134». В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации была введена новая категория проектов Фонда – региональные инвестиционные проекты, установлены требования к структуре проектов и определен порядок рассмотрения заявок на финансирование региональных инвестиционных проектов.

Можно говорить о мультипликативном эффекте, возникающем в результате реализации проектов, имеющих общегосударственное значение, и региональных инвестиционных проектов.

В частности, целью инвестиционного проекта, имеющего общегосударственное значение, «Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой

базы Республики Тыва» является строительство опорной железнодорожной инфраструктуры, что позволит создать условия для реализации ключевого экономического фактора развития Республики Тыва – разработки богатых месторождений полезных ископаемых. В результате реализации проекта ежегодные налоговые поступления в республиканский бюджет увеличатся в два раза, доходы федерального бюджета возрастут на 4 млрд. руб. Прогноз ВРП Республики Тыва на 2015 г. с учетом проекта составляет 58,7 млрд. руб., что более чем в два раза больше прогнозируемого ВРП без учета проекта. С учетом мультипликативного эффекта от проекта прогноз ВРП – 95 млрд. руб. Кроме того, будут обеспечены потребности металлургической промышленности России в угле.

Целью регионального инвестиционного проекта «Индустриальный парк «Камские поляны» является развитие депрессивного региона, создание индустриального парка. Новая концепция развития поселка, где в настоящий момент один из самых высоких в республике показателей безработицы, является составной частью общереспубликанской Концепции инновационной деятельности. Проект предполагает решение вопроса обеспечения занятости трудоспособного населения Камских полей за счет создания сети высокотехнологичных производств по переработке полимеров. Реализация данного проекта будет способствовать увеличению ВРП республики Татарстан и обеспечит динамику её экономического роста. Интегральный индикатор экономической эффективности инвестиционного проекта составит не менее 0,238 %. Общие ожидаемые налоговые отчисления в бюджеты всех уровней составят 1160 млн. руб. до 2017 г.

Вместе с тем наблюдается снижение финансирования региональных инвестиционных проектов из Инвестиционного фонда. Так, на 2010 г. из Инвестфонда выделено всего 35,5 млрд. руб. (рис. 4.1). Такое резкое сокращение финансирования инфраструктуры негативно сказывается на становлении ГЧП в стране: принятые государством обязательства не должны пересматриваться в одностороннем порядке, ущемляющем интересы частных инвесторов.

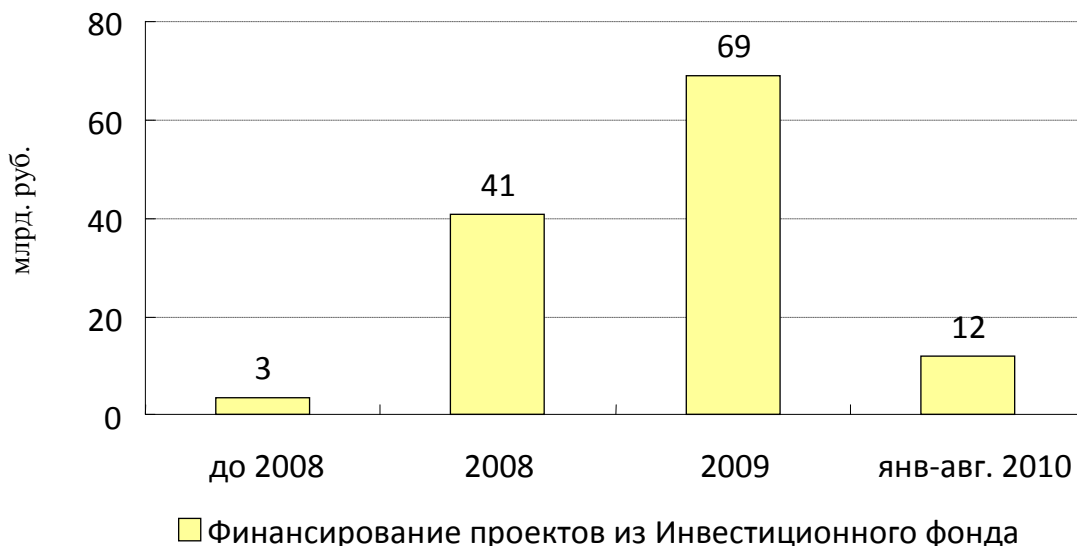


Рис. 4.1. Финансирование инвестиционных проектов из Инвестиционного фонда, млрд. руб.

Отбор инвестиционных проектов для финансирования из Инвестиционного фонда осуществляется по следующим принципам:

- а) соответствие инвестиционных проектов установленным критериям;
- б) обеспечение равных условий доступа к процедуре предоставления государственной поддержки;
- в) безубыточность инвестиционных проектов;
- г) разделение рисков государства с частным капиталом;
- д) сбалансированность государственных и частных интересов участников инвестиционного проекта;
- е) соблюдение условий добросовестной конкуренции и антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Комплексную оценку поданных заявок на основании соответствия инвестиционных проектов качественным и количественным критериям и представленным заключениям по инвестиционным проектам выполняет Инвестиционная комиссия по проведению отбора проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Субсидия предоставляется при соблюдении следующих условий:

- а) наличие в субъекте Российской Федерации регионального

инвестиционного фонда, который представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации, подлежащую использованию в целях реализации на территории субъекта Российской Федерации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства;

б) финансирование за счет средств регионального инвестиционного фонда хотя бы одного инвестиционного проекта, реализуемого на принципах государственно-частного партнерства на территории субъекта Российской Федерации без предоставления для его реализации субсидии из бюджетных ассигнований Фонда;

в) наличие региональных инвестиционных проектов, которые соответствуют установленным критериям и которые предполагается софинансировать при государственной поддержке из субсидии, предоставляемой за счет бюджетных ассигнований Фонда, средств регионального инвестиционного фонда, средств местного бюджета и средств инвестора.

Субсидии предоставляются на реализацию региональных инвестиционных проектов, соответствующих следующим критериям:

а) в рамках регионального инвестиционного проекта осуществляются:

– создание объекта (объектов) капитального строительства государственной собственности субъекта Российской Федерации и (или) муниципальной собственности, с одной стороны, и объекта (объектов) капитального строительства частной собственности инвестора, с другой;

– создание объекта (объектов) капитального строительства в рамках концессионного соглашения;

– разработка проектной документации на объект (объекты) капитального строительства, создание которого предполагается в рамках концессионного соглашения, и создание указанного объекта (указанных объектов);

б) участие в реализации регионального инвестиционного проекта инвестора, соответствующего установленным требованиям, должно составлять не менее 50 процентов стоимости регионального инвестиционного проекта;

в) срок реализации регионального инвестиционного проекта, который включает в себя финансирование и строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства в рамках регионального инвестиционного проекта, а также разработку

проектной документации в случае, если в рамках регионального инвестиционного проекта осуществляются разработка проектной документации на объекты капитального строительства, создание которых предполагается в рамках концессионного соглашения, и создание указанных объектов, не превышает пяти лет;

г) региональный инвестиционный проект соответствует критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности, установленным методикой расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов;

д) региональный инвестиционный проект соответствует приоритетным направлениям предоставления бюджетных ассигнований Фонда;

е) минимальная стоимость регионального инвестиционного проекта определяется Правительственной комиссией по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межрегиональное значение.

Субсидия предоставляется при условии соответствия объема финансирования регионального инвестиционного проекта за счет средств регионального инвестиционного фонда и (или) средств местного бюджета минимальному уровню софинансирования, определяемому по следующей формуле:

$$U_i = (0,10 + 0,40 \times (BO_i - BO_{min}) / (BO_{max} - BO_{min})), \quad (4.1)$$

где U_i – минимальный уровень финансирования регионального инвестиционного проекта из средств бюджета i -го субъекта Российской Федерации и средств местного бюджета в общей сумме бюджетных ассигнований Фонда, средств бюджета i -го субъекта Российской Федерации и местного бюджета, направляемых на финансирование регионального инвестиционного проекта;

BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го субъекта Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствующем финансовом году;

BO_{min} – минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствующем финансовом году, определяемый как наименьшее расчетное значение показателя BO_i ;

БО_{max} – максимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствующем финансовом году, определяемый как наибольшее расчетное значение показателя *БО_i*.

Значение минимального уровня финансирования регионального инвестиционного проекта за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) средств местного бюджета должно соблюдаться в отношении каждого регионального инвестиционного проекта в субъекте Российской Федерации.

Квота для субъекта Российской Федерации определяется Министерством регионального развития Российской Федерации по следующей формуле:

$$K_i = 1/2 \times (O / P) + 1/2 \times O \times (U_{nc} \times K_{nci} + U_{bo} \times K_{boi} + U_{bz} \times K_{bzi}) / \sum (U_{nc} \times K_{nci} + U_{bo} \times K_{boi} + U_{bz} \times K_{bzi}), \quad (4.2)$$

где *K_i* – квота для *i*-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год;

O – объем бюджетных ассигнований Фонда, который в очередном финансовом году может быть направлен на реализацию региональных инвестиционных проектов;

P – количество субъектов Российской Федерации;

U_{nc} – удельный вес коэффициента численности населения (0,5);

U_{bo} – удельный вес коэффициента расчетной бюджетной обеспеченности (0,4);

U_{bz} – удельный вес коэффициента занятости населения (0,1);

K_{nci} – коэффициент численности населения для *i*-го субъекта Российской Федерации;

K_{boi} – коэффициент расчетной бюджетной обеспеченности для *k*-го субъекта Российской Федерации;

K_{bzi} – коэффициент занятости населения для *i*-го субъекта Российской Федерации.

Коэффициент численности населения для субъекта Российской Федерации определяется по следующей формуле:

$$K_{nci} = NS_i / NS, \quad (4.3)$$

где *NS_i* – численность постоянного населения *i*-го субъекта

Российской Федерации (определяется по данным Федеральной службы государственной статистики);

HC – численность населения Российской Федерации (определяется по данным Федеральной службы государственной статистики).

K_{nci} имеет значение от 0,1 до 1.

Значение коэффициента расчетной бюджетной обеспеченности для субъекта Российской Федерации определяется по следующей формуле:

$$K_{boi} = (1 / BO_i) \times HC / \sum (HC / BO_i). \quad (4.4)$$

K_{boi} имеет значение от 0,1 до 1.

Коэффициент занятости населения для субъекта Российской Федерации определяется по следующей формуле:

$$K_{bzi} = BZ_i / BZ_{cp}, \quad (4.5)$$

где BZ_i – прогнозируемая численность количества безработного населения на 1 тыс. человек населения по i -му субъекту Российской Федерации по данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

BZ_{cp} – прогнозируемая численность количества безработного населения на 1 тыс. человек населения в Российской Федерации по данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

K_{bzi} имеет значение от 0,1 до 1.

Квота может быть изменена для субъектов Российской Федерации в отношении региональных инвестиционных проектов, имеющих межрегиональное значение, в пределах соответствующих квот для каждого из субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуется региональный инвестиционный проект, имеющий межрегиональное значение.

Указанное перераспределение осуществляется при соблюдении следующего условия в отношении субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуется региональный инвестиционный проект, имеющий межрегиональное значение:

$$\sum (K_{ai} + K_{mi}) = \sum (K_{bi} - K_{mi}), \quad (4.6)$$

где K_{ai} – квота для субъектов Российской Федерации на соответствующий финансовый год, на территории которых реализуется региональный инвестиционный проект, имеющий межрегиональное значение, в отношении которых квота увеличивается;

K_{mi} – размер увеличения (сокращения) квоты;

K_{bi} – квота для субъектов Российской Федерации на соответствующий финансовый год, на территории которых реализуется региональный инвестиционный проект, имеющий межрегиональное значение, в отношении которых квота сокращается [19].

В целом, реализация инвестиционных проектов, финансируемых за счет бюджетных ассигнований Фонда, направлена на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в части создания и развития объектов транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры государственной собственности.

1. Можно констатировать, что государственная поддержка инвестиционных проектов за счет средств Фонда стала катализатором активности частных инвесторов:

– по проектам, имеющим общегосударственное значение, на 1 рубль средств федерального бюджета привлекается 2,1 рублей частных инвесторов;

– по региональным инвестиционным проектам – соотношение 1 к 5,6 руб.

2. С учетом материалоемкости проектов, их масштабов и комплексности, они являются важным фактором в стимулировании внутреннего спроса на отечественную продукцию в целом.

3. Реализация проектов Фонда препятствует росту безработицы и падению производства, загружая имеющиеся производственные мощности в регионах, обеспечивая заказами проектные и строительные организации, увеличивая наполнение региональных и местных бюджетов, сохраняя покупательскую способность населения.

4. Реализуемые проекты существенно повлияют на поступления в бюджетную систему.

5. Инфраструктура, создаваемая государством в период

ценового спада на строительные работы и материалы, станет залогом конкурентоспособности российской экономики в фазе посткризисного роста.

Минэкономразвития подготовило проект создания инфраструктурного фонда, в котором государственные средства будут дополнены частным капиталом. Фонд должен заниматься софинансированием проектов и привлечением для них стратегических инвесторов.

Чтобы выполнить поставленную задачу, фонд должен быть эффективнее, чем уже существующий инвестфонд, а значит, возможности и полномочия нового фонда должны быть гораздо шире. Фонд должен участвовать в разработке действенных правил работы капитала в регулируемом секторе экономики – нормативных актов, гарантий, ответственности сторон. Он будет не только разрабатывать требования к проектам и отбирать их, но и контролировать внедрение проектов и устранять барьеры на их пути.

Фонд также будет финансировать инфраструктурные проекты, приобретая доли акций компаний электроэнергетики, транспорта и ЖКХ, и поэтому сможет участвовать в корпоративном управлении ими.

Механизм инфраструктурного фонда, который подготовило Минэкономразвития, содержит в себе определенные риски: бюджетные инвестиции в проекты через покупку акций и облигаций зависят от рыночной конъюнктуры, нормативная база работы фонда пока не проработана. Кроме того, уже существуют госинституты, которые привлекают долгосрочные прямые инвестиции в стратегические секторы экономики, например: Внешэкономбанк, Инвестфонд, ОАО «РОСНАНО», Госкорпорация «Росатом».

4.2. Банк развития и другие государственные корпорации

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. предусмотрено, что государственная региональная политика должна быть направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Устойчивость российской экономики в настоящее время во

многим определяется проводимой государством политикой в области регионального развития. В условиях дефицита государственного бюджета и ограниченных возможностей регионов по привлечению внутреннего и внешнего долгового финансирования использование долгосрочных инвестиционных инструментов национальных институтов развития, в частности Внешэкономбанка, для реализации крупных региональных инвестиционных проектов становится важнейшей задачей инвестиционной политики государства на региональном уровне.

Внешэкономбанком активно проводится работа, свойственная практически всем банкам развития, по обеспечению устойчивого комплексного развития территорий. В этой связи основными направлениями региональной политики Внешэкономбанка являются:

- стимулирование экономического развития субъектов Российской Федерации путем создания новых точек экономического роста в регионах Российской Федерации на основе конкурентных преимуществ;
- содействие улучшению инвестиционного климата, повышению деловой активности;
- координация инфраструктурных инвестиций государства и частных капиталовложений с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений;
- участие в реализации проектов и программ развития, направленных на сокращение дифференциации уровня и качества жизни населения субъектов Российской Федерации.

Внешэкономбанк отдает предпочтение проектам, реализация которых основана на механизмах государственно-частного партнерства.

Федеральный закон «О банке развития» закрепляет за Внешэкономбанком функцию участника рынка ГЧП.

Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» определяет приоритет инструментов ГЧП, устанавливает показатели, механизмы и ограничения финансирования [6].

Стратегия развития Внешэкономбанка на период 2008 – 2012 гг. устанавливает стратегической целью развитие механизмов ГЧП, определяет целевые показатели проектов ГЧП с участием Внешэкономбанка, формулирует задачи развития деятельности

Центра. Целевым показателем является обеспечение доли проектов ГЧП в общем объеме портфеля проектов, финансируемых Банком, на уровне не ниже 30 %.

С целью содействия разработке и реализации проектов на основе государственно-частного партнерства в июне 2008 г. был создан Центр ГЧП в структуре Внешэкономбанка.

Миссией Центра является поддержка и ускорение развития инфраструктурных проектов общенационального, регионального и муниципального значения и повышение качества услуг государственного и муниципального управления по развитию инфраструктуры через использование разнообразных инструментов государственно-частного партнерства.

Основные задачи Центра:

- консультирование органов государственного и муниципального управления по вопросам организации проектов ГЧП;
- разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления;
- информационное обеспечение рынка проектов ГЧП, в том числе ведение базы данных проектов ГЧП (готовящихся, реализуемых, реализованных), обобщение и распространение опыта организации проектов ГЧП;
- разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП и инвестиционной деятельности Внешэкономбанка на данном направлении;
- участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП.

Внешэкономбанк предоставляет кредиты, займы, гарантии и поручительства, а также осуществляет финансирование на возвратной основе в целях реализации инвестиционных проектов, соответствующих основным направлениям инвестиционной деятельности Внешэкономбанка, установленным Меморандумом, а также по следующим критериям:

- а) срок окупаемости проекта – более пяти лет;
- б) общая стоимость проекта – более 2 млрд. руб. [6].

Минимальный размер предоставляемых Внешэкономбанком кредитов, займов, гарантий, поручительств и финансирования на возвратной основе в целях реализации инвестиционного проекта

устанавливается в размере 1 млрд. руб. или в размере суммы в иностранной валюте, эквивалентной 1 млрд. руб.

Ответственность за организацию проектов ГЧП лежит на органах государственного и муниципального управления (ОГМУ). В этой связи важнейшими партнерами Внешэкономбанка являются региональные или муниципальные органы власти, ответственные за организацию проектов ГЧП. Центр ГЧП помогает создавать такие уполномоченные органы.

Одной из задач такого органа является участие в стратегическом планировании регионального развития. В рамках разработки стратегии развития региона формируется портфель стратегических инвестиционных проектов. Уполномоченный орган должен выполнять анализ такого портфеля с целью определения проектов, находящихся в ответственности ОГМУ. По каждому такому проекту должен быть выполнен анализ целесообразности его исполнения на условиях бюджетного финансирования или с использованием ГЧП (бюджетная эффективность), сформирована последовательность реализации проектов. Для проектов, реализуемых на условиях ГЧП, определяются цели, объемы необходимых ресурсов, выбирается приемлемая юридическая модель ГЧП, определяются процедура дальнейшей организации проекта и методы обеспечения обязательств ОГМУ по отношению к проекту (регулирование, имущественное и бюджетное обеспечение, иные обязательства).

Клиентами Центра могут стать как федеральные, региональные и муниципальные органы власти, так и частные организации ГЧП:

- 1) органы государственного и муниципального управления:
 - федеральные министерства и ведомства;
 - администрации субъектов федерации и муниципальных образований;
 - унитарные предприятия и автономные организации (государственные и муниципальные);
 - подразделения региональных администраций по продвижению проектов ГЧП;
- 2) операторы и инвесторы проектов ГЧП:
 - федеральные и региональные институты развития;
 - российские и международные операторы инфраструктуры существующих и формируемых проектов ГЧП;
 - российские и международные финансовые институты – инвесторы проектов ГЧП;

- государственные корпорации;
- акционерные общества, контрольный пакет акций которых принадлежит государству.

Внешэкономбанк реализует меры нефинансового содействия администрациям по региональному и городскому развитию и организует деятельность оператора по финансовому содействию развитию.

Организация проекта ГЧП – это процесс, обеспечивающий подготовку, принятие и исполнение решения органа государственного или муниципального управления о реализации проекта ГЧП.

Организация проекта ГЧП включает в себя четыре возможных этапа:

1. Стратегическое планирование использования ГЧП для реализации отраслевой, региональной или муниципальной стратегии развития на основании анализа возможной бюджетной и макроэкономической эффективности выполнения проекта с привлечением частного партнера;

2. Подготовка проекта, включая:

- определение целевых критериев эффективности и качества, которых должен добиться частный партнер;

- разработку проектной документации, в т.ч. контракта и иных необходимых соглашений и(или) решений законодательной власти и/или иных нормативных актов по обеспечению исполнения условий контракта органами государственного или муниципального управления;

- формирование информационного пакета проекта, предоставляющего потенциальному партнеру необходимый объем знаний для принятия решения об участии в потенциальном проекте;

- разработку документации для проведения конкурса на выбор частного партнера;

- информирование и проведение консультаций с потенциальными частными партнерами.

3. Поддержка принятия решения о реализации проекта необходимыми органами исполнительной и законодательной власти, включая прохождение необходимых общественных слушаний, публичных и иных процедур.

4. Поддержка исполнения решения о реализации проекта, включая проведение конкурсной или иной процедуры по выбору

частного партнера, проведение переговоров с победителем конкурса с целью заключения контракта на реализацию проекта, участие в переговорах частного партнера с финансово-кредитными организациями по вопросам привлечения финансирования в проект, заключение соглашений по вопросам софинансирования сформированного проекта ГЧП.

В программах типовых проектов ГЧП, финансируемых Внешэкономбанком, используется схема BOLT (Build – Operate – Lease – Transfer = Финансирование – Строительство – Управление – Аренда – Передача) – новое строительство объекта инфраструктуры инвестором (передача органом власти и реконструкция или модернизация инвестором), право собственности на результат инвестиций находится у инвестора до завершения проекта, передача инвестором в аренду объекта ОГМУ с переходом прав собственности, использование объекта в составе единого хозяйственного комплекса муниципалитета с возможной поддержкой операционных рисков инвестором, поддержание расчетов за аренду за счет тарифа при обязательной револьверной муниципальной гарантии оплаты арендных платежей, револьверной гарантии субъекта РФ по гарантиям муниципалитета.

Реализация инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства по конкретным отраслевым направлениям возможно через такие институты развития как ОАО «РОСНАНО», госкорпорации «Ростехнологии» и «Росатом».

ОАО «РОСНАНО», созданное в марте 2011 г. путем реорганизации государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий», реализует государственную политику по развитию nanoиндустрии, выступая соинвестором в нанотехнологических проектах со значительным экономическим или социальным потенциалом. В собственности государства находится 100 % акций ОАО «РОСНАНО» [5].

В соответствии с законодательством, миссией и целями, ОАО «РОСНАНО» содействует реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, завоеванию лидирующих позиций на мировых рынках нанотехнологической продукции.

Компания производит отбор, экспертизу и финансирование проектов и программ, соответствующих целям дорожных карт, принципам и организации управления проектами.

Для обеспечения постоянного развития нанотехнологий

в России ОАО «РОСНАНО» стремится обеспечить стабильный источник финансирования проектов из данной области. В связи с этим Компания предусматривает возврат вложенных средств в каждый инвестиционный проект для последующего инвестирования в проекты и развитие nanoиндустрии в России.

На финансовую поддержку ОАО «РОСНАНО» могут претендовать проекты, направленные на создание конкурентоспособной нанотехнологической продукции, которые ограничены в привлечении частного капитала из-за высоких технологических рисков и (или) длительных сроков финансирования. Объем финансирования определяется индивидуально в каждом случае. Он должен быть достаточен для привлечения частных инвесторов в проект, но не может превышать 50 % уставного капитала проектной компании, за исключением отдельных случаев, одобренных наблюдательным советом Компании.

Максимальный вклад ОАО «РОСНАНО» в один проект не может превышать 10 % ее уставного капитала, составившего в 2008 г. около 130 млрд. руб. Компания вкладывает свои средства только в те проекты, выручка от реализации которых через пять лет составит не менее 250 млн. руб. в год.

Компания может использовать в своей деятельности следующие финансовые инструменты:

- участие в венчурных фондах и фондах ранних инвестиций, вкладывающих средства в проекты в сфере нанотехнологий, участие в некоммерческих организациях, создаваемых в целях развития нанотехнологий;
- предоставление денежных средств в виде займов;
- предоставление поручительств по кредитам и другим обязательствам;
- приобретение облигаций и конвертируемых долговых обязательств;
- осуществление лизинговых операций.

ОАО «РОСНАНО» отбирает (инициирует) и финансирует инвестиционные проекты, соответствующие поставленным задачам:

- экономическая и инновационная эффективность – Компания инвестирует инновационные проекты, предполагающие высокую коммерческую эффективность и (или) значительный социальный или общеэкономический эффект;
- снижение (устранение) барьеров и рисков для участников

инновационного процесса – инвестиционная деятельность Компании фокусируется на финансировании начальной стадии коммерциализации, когда возможности привлечения частного капитала ограничены в силу высоких рисков, рыночной и технологической неопределенности;

– привлечение внешнего финансирования – Компания своими инвестициями не замещает частный капитал, а стремится снизить риски до уровня, приемлемого для частного капитала. Таким образом, Компания финансирует проекты лишь в той степени и объемах, чтобы создать привлекательные условия для частных инвестиций на всех стадиях реализации проектов. Компания предпринимает усилия для привлечения внешнего финансирования, в т.ч. за счет международной кооперации. ОАО «РОСНАНО» выходит из проекта, как только частный капитал готов финансировать проект самостоятельно, и возврат инвестиций компании может быть осуществлен на заранее установленных ею условиях;

– соответствие целям ОАО «РОСНАНО» – Компания фокусируется на финансировании всего комплекса проектов, ведущих к достижению целей, определенных дорожными картами. Компания координирует свою инвестиционную деятельность с другими участниками инновационного процесса. В случае необходимости Компания заполняет отсутствующие критические элементы дорожной карты путем инициирования соответствующих проектов;

– использование всех доступных форм финансирования проектов – для осуществления финансирования инвестиционных проектов ОАО «РОСНАНО» может использовать следующие инструменты: участие в капитале компаний, выдача займов, приобретение облигаций и конвертируемых долговых обязательств, поручительства по кредитам, приобретение долей в венчурных фондах;

– участие в управлении проектами – Компания участвует в управлении проектами в соответствии с объемом и долей инвестированных средств и заключенными соглашениями.

Принятие решения об инвестировании проекта возлагается на Инвестиционный Комитет ОАО «РОСНАНО».

Инвестиционный Комитет рассматривает проекты в сфере нанотехнологий и подготавливает рекомендации о целесообразности или нецелесообразности их финансирования для принятия

наблюдательным советом Компании решений о предоставлении финансирования Проектам за счет средств ОАО «РОСНАНО».

Целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии» является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, организаций, в которых Государственная корпорация «Ростехнологии» в силу преобладающего участия в их уставных капиталах и в соответствии с заключенными между ними договорами либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения, а также путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс [3].

Основными функциями Государственной корпорации «Ростехнологии» являются:

- содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции, проведении перспективных исследований и развитии технологий;

- обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности;

- участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и государственной программы вооружения, а также организации в соответствии с законодательством Российской Федерации выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, долгосрочных целевых программ, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества;

- привлечение инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в том числе в интересах создания конкурентоспособных образцов высокотехнологичной промышленной продукции, включая продукцию военного назначения;

- осуществление в интересах организаций различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, рекламно-выставочную и маркетинговую деятельность, участие в организации и проведении выставок (показов) образцов продукции гражданского, военного и двойного назначения на территории Российской Федерации и за ее пределами;

- оказание содействия организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий в целях повышения уровня отечественных разработок высокотехнологичной промышленной продукции, сокращения сроков и стоимости ее создания;

- оказание содействия деятельности организации, являющейся государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Госкорпорация «Росатом» управляет всеми ядерными активами Российской Федерации, включая как гражданскую часть атомной отрасли, так и ядерный оружейный комплекс. Госкорпорация «Росатом» сочетает в своей работе коммерческую деятельность, обеспечивая развитие атомной энергетики и предприятий ядерного топливного цикла, и выполнение функций, возложенных на нее государством, в первую очередь, в области обеспечения национальной безопасности (ядерное сдерживание), ядерной и радиационной безопасности, развития прикладной и фундаментальной науки, управлении атомным ледокольным флотом [4].

Инвестиционная политика представляет собой систему оптимального управления инвестиционным процессом, направленную на:

- планирование, организацию выполнения и контроль инвестиционной деятельности;

- разработку инвестиционных проектов и программ, выбор и реализацию наиболее эффективных из них, а также постоянное воспроизводство инвестиционной деятельности с целью удовлетворения экономических интересов в процессе формирования и использования финансовых, материальных, человеческих и иных ресурсов, а также обеспечения роста доходов от деятельности организаций Госкорпорации «Росатом»;

– формирование единого корпоративного инвестиционного образа Госкорпорации «Росатом» и организаций Госкорпорации «Росатом», адекватного существующему потенциалу отрасли (инвестиционное позиционирование);

– поддержание кредитного качества и повышение инвестиционной привлекательности Госкорпорации «Росатом» и ее организаций.

Приоритетное направление реализации инвестиционной политики – обеспечение гарантированного роста атомной генерации в России в соответствии с Долгосрочной программой деятельности Госкорпорации «Росатом».

Базовыми задачами осуществления инвестиционной политики Госкорпорации «Росатом» является обеспечение реализации стратегии развития предприятий Госкорпорации; повышение эффективности и прозрачности управления их инвестиционной деятельностью; достижение экономического, научно-технического, экологического и социального эффекта от инвестиций. В числе других важных задач – формирование и повышение инвестиционной привлекательности предприятий; формирование оптимальных условий использования инвестиционных ресурсов; формирование принципов и условий создания стратегических альянсов, совместных предприятий и партнерств с целью усиления позиций на мировом рынке ядерных технологий.

Таким образом, в современных условиях для реализации крупных региональных инвестиционных проектов использование инвестиционных инструментов институтов развития (таких как Внешэкономбанк, Госкорпорация, «Росатом», «Ростехнологии») является важнейшим направлением в области привлечения дополнительного финансирования в регионы.

4.3. Российская венчурная компания

ОАО «Российская венчурная компания» (ОАО «РВК», «Российская венчурная компания») – государственный фонд и институт развития Российской Федерации, один из ключевых инструментов государства в деле построения национальной инновационной системы [12].

Основные цели деятельности ОАО «РВК» – стимулирование создания в России собственной индустрии венчурного

инвестирования и значительное увеличение финансовых ресурсов венчурных фондов. Компания исполняет роль государственного фонда венчурных фондов, через который осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологического сектора в целом, а также роль государственного института развития отрасли венчурного инвестирования в Российской Федерации.

Миссия ОАО «РВК» – обеспечить ускоренное формирование эффективной и конкурентоспособной в глобальном масштабе национальной инновационной системы, путем создания саморазвивающейся венчурной отрасли во взаимодействии с другими институтами развития, с помощью вовлечения частного венчурного капитала, развития инновационного предпринимательства и технологической бизнес-экспертизы мобилизуя человеческий потенциал России.

Число проинвестированных фондами ОАО «РВК» инновационных компаний к марту 2010 г. достигло 61. Совокупный объем проинвестированных средств – около 6,9 млрд. руб. [14].

Российской венчурной компанией подписано 18 соглашений о сотрудничестве с регионами Российской Федерации.

Важные направления работы ОАО «РВК»:

- создание и поддержка специализированной сервисной инфраструктуры для игроков венчурного рынка;
- повышение прозрачности инвестируемых фондов и компаний;
- обеспечение комфортных условий в России для деятельности международных инвесторов и предпринимателей;
- оптимизация законодательства, влияющего на развитие инновационного бизнеса.

ОАО «РВК» развивает инвестиционные механизмы для укрепления различных отраслевых технологических кластеров в России.

ОАО «РВК» развивает свою международную деятельность с целью импорта современных технологий, приобретения знаний и ноу-хау технологического предпринимательства, а также с целью поддержки выхода российских высокотехнологических компаний на глобальные рынки.

Ожидается, что в ближайшие годы ОАО «РВК» сыграет определяющую роль в развитии венчурного рынка и инновационной

экосистемы в Российской Федерации.

Одним из приоритетных направлений деятельности Компании является оказание профессиональных услуг по организации и сопровождению сделок купли-продажи предприятий и объектов коммерческой недвижимости, начиная от разработки бизнес-идеи и завершая организацией финансирования.

Приоритетные направления инвестирования венчурных фондов, которые должны формироваться с участием ОАО «РВК», в соответствии с Перечнем критических технологий, утвержденным Президентом Российской Федерации будут следующие:

- безопасность и противодействие терроризму;
- живые системы (понимаемые как биотехнологии, медицинские технологии и медицинское оборудование);
- индустрия наносистем и материалов;
- информационно-телекоммуникационные системы;
- рациональное природопользование;
- транспортные, авиационные и космические системы;
- энергетика и энергосбережение.

Формат деятельности ОАО «РВК» отвечает сложившимся потребностям и специфике российского рынка, сконцентрирован на создании эффективной инфраструктуры осуществления венчурного финансирования и других видов портфельных и прямых инвестиций.

4.4. Федеральные целевые программы

Федеральные целевые программы (ФЦП) – это форма расходов средств федерального бюджета, направленных на осуществление капитальных вложений, в том числе и с привлечением внебюджетных источников.

Федеральные целевые программы являются эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики, особенно при решении долгосрочных задач и реализации крупных инфраструктурных проектов. Именно такой, программно-проектный подход, применяется в странах Европейского Союза, в США, Канаде, Японии и других для решения стратегических задач развития экономики и социальной сферы, в тех случаях, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей в заданные сроки.

Минэкономразвития России проделана значительная работа по

реформированию института федеральных целевых программ. Это позволило выделить круг проблем, решаемых посредством реализации программ, исключить возможность решения с их помощью на федеральном уровне задач локального и отраслевого характера, придать программам большую целевую направленность, обеспечить четкие условия и правила их разработки и реализации. В последние годы удалось:

- структурировать приоритеты государственных капитальных расходов, реализуемых в рамках федеральных целевых программ;
- повысить адресность, прозрачность федеральных целевых программ, улучшить процесс отбора и реализации инвестиционных проектов в рамках программ;
- усилить координацию работы федеральных органов исполнительной власти при реализации федеральных целевых программ;
- улучшить отчетность о произведенных расходах;
- усовершенствовать процедуры оценки достижения целей, поставленных в рамках федеральных целевых программ.

Совокупность мероприятий федеральных целевых программ направлена на решение приоритетных задач государственной политики по следующим направлениям:

- «Закрепление и расширение конкурентных преимуществ в традиционных областях (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов)»;
- «Структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития»;
- «Развитие человеческого потенциала»;
- «Переход к новой модели пространственного развития экономики».

В рамках федеральных целевых программ осуществляется:

- поддержка реформ в сфере образования и здравоохранения;
- реформа судебной системы;
- формирование рынка доступного жилья;
- модернизация АПК и создание условий для его устойчивого развития;
- строительство и совершенствование стратегически важных для страны объектов транспорта;
- поддержка государством реализации крупных транспортных

инфраструктурных проектов;

- осуществление инновационных проектов и программ технологического профиля;

- поддержка секторов экономики с высоким инновационным потенциалом (авиационно-космическая промышленность, информационно-коммуникационные технологии) и др.

Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) является составным инструментом системы государственного стратегического управления, позволяющая комплексно и системно обеспечивать реализацию государственных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

Для обеспечения рационального и эффективного управления инвестиционными расходами бюджета, ориентации их на достижение конечных результатов, федеральная адресная инвестиционная программа формируется на основе:

- обеспечения преемственности федеральных инвестиционных обязательств;

- поддержки инвестиционных и инновационных проектов, реализация которых способна внести значимый вклад в достижение поставленных целей, влияющих на уровень национальной конкурентоспособности и темпы роста экономики в целом;

- отказа от реализации задач, не носящих первоочередной характер;

- обеспечения финансирования в полном объеме строек и объектов, предусмотренных к вводу, в целях недопущения удорожания строительства;

- персональной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за целевое и рациональное использование государственных инвестиций;

- создания комплексной системы государственных контрактов, включающей анализ соответствия показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета.

Федеральные целевые программы являются инструментами бюджетного финансирования (наряду с Инвестфондом РФ). Они принимаются в соответствии с отраслевыми приоритетами развития России и утверждаются постановлением Правительства Российской Федерации.

Поскольку ФЦП являются инструментами бюджетного инвестирования, с их реализацией связаны некоторые риски, однако они служат действенным инструментом частно-государственного партнерства в России [23].

Анализ меняющихся тенденций функционирования ГЧП-инструментов и институтов в современных условиях позволяет сделать следующие выводы.

1. В современных условиях главной задачей государства в сфере ГЧП-проектов является выполнение своих обязательств (в том числе денежных) по уже одобренным инвестиционным проектам.

2. Среди реально существующих ГЧП-институтов наиболее сильным игроком на рынке ГЧП-проектов в среднесрочной перспективе будет являться ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Все остальные ГЧП-институты и инструменты в этот период будут в большой степени зависеть от финансирования и (или) гарантий Внешэкономбанка.

3. Внешэкономбанк оказывает влияние не только на реализацию ГЧП-проектов, но и на создание на российском финансовом рынке инструментов долгосрочного инвестирования.

4. Представляется следующая оптимальная схема реализации инвестпроектов: инвестор под гарантии Внешэкономбанка берет кредит в коммерческом банке и дальше за свои деньги по схеме концессии начинает строить инфраструктурный объект. После завершения строительства объекта и его ввода в эксплуатацию, а также стабилизации финансовых потоков инвестор может выпускать инфраструктурные облигации под гарантии Внешэкономбанка (после того, как для их выпуска будет создана «техническая платформа»).

5. В ближайшее время можно ожидать новых изменений в порядке предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда России.

Контрольные вопросы

1. Перечислите основные ГЧП-инструменты и ГЧП-институты.

2. Определите роль Инвестиционного фонда России в финансировании инфраструктурных проектов.

3. Каковы особенности реализации региональных инфраструктурных проектов совместно с Банком развития и другими

государственными корпорациями?

4. Перечислите основные цели деятельности ОАО «РВК» и выделите приоритетные направления инвестирования венчурных фондов, которые должны формироваться с участием ОАО «РВК».

6. Раскройте сущность федеральных целевых программ как эффективного инструмента реализации крупных инфраструктурных проектов.

Литература

1. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации на условиях государственно-частного партнерства». – М., 2009. – 57 с.

2. Зусман Е.В. ГЧП в условиях экономического кризиса: новые тенденции развития // Юрист. – 2009. – № 1. – С. 19-25.

3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. – Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=law;n=82134>.

4. Методические рекомендации по созданию и организации деятельности региональных центров государственно-частного партнерства в субъектах РФ. – <http://veb.lgg.ru/ru/>

5. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. №694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=56677>

6. Постановление Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 880 «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение». – <http://base.garant.ru/12180025/>

7. Приказ Министра регионального развития Российской Федерации от 14 января 2008 г. №2 «Об инвестиционной комиссии по проведению отбора инвестиционных проектов, претендующих на предоставление государственной поддержки за счет средств

инвестиционного фонда Российской Федерации». – <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2224551/>

8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р «Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». – <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/487547/>

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 года № 838-р «Создание ОАО «Российская венчурная компания». – <http://www.rg.ru>.

10. Региональная инвестиционная политика // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2010. – №2(43).

11. Стратегия деятельности Государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» до 2020 года // Утверждено наблюдательным советом Государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий». – Протокол от 29 мая 2008 г. № 8 (раздел I)

12. Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – <http://www.rg.ru/2007/12/05/rosatom-doc.html>.

13. Федеральный закон Российской Федерации от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития». – <http://www.rg.ru/2007/05/24/bank-razvitiya-dok.html>

14. Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий». – <http://www.rg.ru/2007/07/25/nano-korporacia-dok.html>

15. Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии». – <http://www.rg.ru/2007/11/26/rostehnologii-dok.html>

5. МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

5.1. Формирование региональной политики и нормативно-правовое регулирование региональных инфраструктурных проектов

Целесообразно выделить следующие основные направления государственной региональной промышленной политики:

1) содействие развитию промышленных территорий (или зон) через обеспечение энергоресурсами, инженерной и транспортной инфраструктурой;

2) содействие обеспечению промышленных предприятий кадрами;

3) создание и поддержка благоприятного предпринимательского климата через устранение административных барьеров и законодательное обеспечение ряда преференций;

4) содействие инновационно-технологическому развитию промышленности через создание эффективного государственно-частного партнерства.

Благоприятный для технологических инноваций «климат» предполагает как поддержку предпринимателей-инноваторов, так и создание за государственный счет и силами государственных организаций специальной инфраструктуры для малого инновационного бизнеса, для горизонтальной и вертикальной передачи новых технологий и др., т.е. развития государственно-частного партнерства.

Создание государственно-частного партнерства служит для:

1) повышения технологического, имущественного и финансового потенциала организаций;

2) повышения эффективности управления государственным имуществом в области науки и инноваций, осуществления государственных расходов с большей эффективностью, обеспечения конкурентоспособности инновационного сектора;

3) стимулирования сближения фундаментального и прикладного компонентов в экономике и образовании;

4) удовлетворения спроса на рынке труда.

Действенным инструментом взаимодействия государства и бизнеса, переросшего из простой схемы привлечения инвестиций в эффективную форму управления социально-экономическими процессами, является государственно-частное партнерство.

Стратегия развития государственно-частного партнерства должна включать мероприятия по разработке национальной политики в сфере ГЧП и совершенствование федерального и регионального законодательства. Основными задачами данного направления являются:

- разработка национальной политики в сфере ГЧП;
- анализ российского федерального и регионального законодательства;
- разработка предложений по совершенствованию законодательства на основании лучшего международного и российского опыта;
- разработка типовых, в том числе отраслевых, моделей ГЧП.

В рамках совершенствования законодательства необходимо пересмотреть принципы и возможности участия субъектов и муниципальных образований в проектах ГЧП, особенно в области транспортной и социальной инфраструктуры, где в сегодняшних условиях реализация ГЧП-проектов крайне затруднена.

Одним из вариантов реализации таких проектов может являться строительство инвестором объекта инфраструктуры с условием выкупа в собственность субъекта или муниципального образования в течение 15 – 25 лет. Любые инвестиции на территории порождают поток налогов в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, а если строительство транспортной инфраструктуры связано еще и с освоением природных богатств, то это будет производить мультипликативный эффект.

При этом необходимо законодательно закрепить сохранение дополнительно полученных бюджетных средств всех уровней в результате реализации инвестиционных проектов, связанных со строительством данных объектов, за бюджетом, осуществляющим выкуп, в течение всего срока выкупа объекта. Такой подход откроет широкие возможности для реализации ГЧП во многих отраслях экономики Российской Федерации.

В процессе совершенствования законодательства надо уделить пристальное внимание изменению системы тарифообразования в части перехода к долгосрочным тарифам и реформатированию

инвестиционных составляющих в тарифах с учетом интересов государства, а также отмене платы за технологическое присоединение к любым сетям как несправедливому перераспределению собственности в пользу инфраструктурных компаний.

Региональные планы представляют собой комплекс мероприятий, иницилируемых, разрабатываемых, утверждаемых и осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Разработка региональных планов направлена на решение задачи обеспечения эффективного взаимодействия государства и бизнеса в целях устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Подготовка региональных планов осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, с учетом стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Региональные планы утверждаются распоряжением высшего органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в недельный срок подлежат опубликованию на официальном Интернет-сайте субъекта Российской Федерации.

Копия утвержденного регионального плана в недельный срок после принятия направляется в Минэкономразвития России, а также заинтересованным общероссийским объединениям предпринимателей (Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, «Деловая Россия», Ассоциация менеджеров России).

Отчет о ходе реализации регионального плана не позднее 20 декабря очередного года направляется в Минэкономразвития России в печатном и электронном виде, а также подлежит опубликованию на официальном Интернет-сайте субъекта Российской Федерации.

Структура региональных планов должна предусматривать следующие разделы:

Раздел 1. «Деятельность по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере частного-государственного партнерства».

Раздел 2. «Правоприменительная деятельность, связанная с использованием механизмов частного-государственного партнерства субъектами Российской Федерации».

Раздел 3. «Деятельность, направленная на содействие использованию механизмов частно-государственного партнерства органами местного самоуправления».

Раздел 4. «Реализация обеспечивающих мероприятий в сфере развития частно-государственного партнерства».

В раздел 1. «Деятельность по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере частно-государственного партнерства» регионального плана включаются мероприятия, предусматривающие разработку нормативных правовых актов в сфере частно-государственного партнерства, а также стратегий, программ, концепций, методических рекомендаций, планов действий, относящихся к сфере частно-государственного партнерства, осуществляемые субъектом Российской Федерации.

Формат представления первого раздела регионального плана приведен в таб. 5.1.

Таблица 5.1

Формат представления первого раздела регионального плана

	Мероприятие	Вид документа	Срок принятия	Ответственный исполнитель	Примечания
Раздел 1. Деятельность по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственно-частного партнерства					

В графе «Мероприятие» указывается предполагаемое наименование нормативного правового акта (или иного разрабатываемого документа), а также дается краткое пояснение его содержания.

В графе «Вид документа» указывается вид разрабатываемого нормативного правового акта (или иного документа).

В графе «Срок принятия» указывается планируемый срок утверждения документа органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В графе «Ответственный исполнитель» указывается структурное подразделение субъекта Российской Федерации, являющееся головным исполнителем по разработке данного нормативного правового акта (или иного документа).

В графе «Примечания» (при необходимости) указывается дополнительная информация, связанная с планируемым привлечением представителей предпринимательского сообщества к участию в разработке проекта нормативного правового акта, например контактная информация ответственного исполнителя, информация о планируемых сроках общественного обсуждения или экспертизы проекта нормативного правового акта и др.

К мероприятиям данного раздела относят: Программу по развитию малого и среднего предпринимательства, Закон «О государственной инвестиционной политике области и государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории области».

При разработке регионального законодательства в области развития ГЧП важно учитывать следующие моменты:

- разработка регионального закона должна носить комплексный характер и учитывать как особенности самого региона, так и политику его развития;

- региональный закон должен опираться на концепцию (стратегию) социально-экономического развития региона, с тем, чтобы поставленные в ней задачи коррелировались с механизмами их реализации через процедуры и формы ГЧП, предусмотренные законом;

- при разработке нормативной базы необходимо провести аудит существующих актов и определить необходимость внесения изменений или отмены каких-либо из них;

- региональная нормативная база не должна противоречить федеральному законодательству, но при этом может не ограничиваться только прямо прописанными в федеральных законах инструментами ГЧП, и в комплексе обеспечивать достаточное и конкретное нормативное регулирование всему процессу организации партнерства;

- формы и механизмы ГЧП, предусмотренные законом, должны учитывать баланс интересов региона и партнеров, в том числе в отношении распределения прав, рисков и гарантий;

- организация ГЧП должна строиться на принципах конкуренции, с тем, чтобы обеспечивалась возможность достижения максимально положительного эффекта для региона от участия в каждом отдельном проекте ГЧП;

– процедуры, предусмотренные законом и принятые на реализацию, должны быть понятны, прозрачны, и обеспечивать равные возможности доступа партнерам для участия в ГЧП.

5.2. Правоприменительная деятельность, связанная с реализацией механизмов государственно-частного партнерства в инфраструктурных проектах

В раздел 2 «Правоприменительная деятельность, связанная с использованием механизмов государственно-частного партнерства субъектами Российской Федерации» регионального плана должны быть включены правоприменительные мероприятия, предусматривающие использование механизмов государственно-частного партнерства, в том числе в рамках реализуемых стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, по следующим направлениям:

– содействие использованию механизмов государственно-частного финансирования проектов, концессионных соглашений, контрактов на управление имуществом, энергосервисных контрактов;

– предоставление инвестиций, связанных с реализацией инфраструктурных проектов, инновационных проектов, использованием механизмов поддержки венчурного финансирования и др.;

– предоставление софинансирования на участие в зарубежных выставках и ярмарках, предоставление субсидий по кредитам, лизинговым платежам, а также иных видов субсидий;

– предоставление государственных гарантий по кредитам;

– развитие инфраструктуры содействия предпринимательской и инновационной деятельности, включая финансовые институты развития, особые экономические зоны, технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и др.;

– развитие и реализация механизмов государственно-частного партнерства в сфере профессиональной подготовки и переподготовки кадров, развития инновационной деятельности, реализации мероприятий по повышению мобильности рынка рабочей силы и совершенствованию рынка труда;

– предоставление консультационной и организационной поддержки ведения внешнеэкономической деятельности.

Реализация ряда региональных «пилотных» проектов является ключевым компонентом развития механизмов государственно-частного партнерства. Каждый региональный «пилотный» проект будет направлен на подготовку не менее чем одного регионального проекта ГЧП для дальнейшего финансирования Внешэкономбанком или другим финансовым институтом.

Подготовка каждого регионального «пилотного» проекта будет, в том числе, включать следующие мероприятия: разработку и принятие региональной и муниципальной нормативно-правовой базы, необходимой для развития ГЧП-проектов, запуск ГЧП-проекта, его разработку и структурирование, а также переговоры со всеми заинтересованными сторонами.

Предполагается, что демонстрационные проекты будут реализованы в следующих сферах регионального и муниципального хозяйства:

- водоснабжение и водоотведение;
- управление отходами производства и потребления;
- энергоэффективность (в том числе тепло- и малая электроэнергетика, энергосбережение);
- развитие транспортной инфраструктуры;
- строительство и обслуживание объектов социальной инфраструктуры.

Одним из направлений реализации «пилотных» проектов в области транспортной инфраструктуры могут стать несколько проектов строительства мостов в моногородах (проезд на платной основе).

Отбор регионов и демонстрационных проектов будет осуществляться совместно Министерством регионального развития РФ и Внешэкономбанком на основе согласованных сторонами критериев.

В настоящее время в качестве «пилотных» регионов рассматриваются муниципальные образования из Свердловской, Мурманской, Челябинской, Ярославской, Костромской, Волгоградской областей и Республики Татарстан.

Обмен передовым опытом реализации проектов ГЧП включает:

- проведение ежегодной международной конференции по ГЧП;
- проведение семинаров с привлечением международных специалистов по вопросам подготовки и реализации проектов ГЧП;

- изучение передового мирового опыта и адаптацию лучших практик реализации проектов ГЧП по отраслям;
- проведение круглых столов в демонстрационных регионах с участием ведущих экспертов ГЧП, представителей местных и региональных органов власти и бизнес-сообщества.

5.3. Мероприятия по содействию региональных органов власти по использованию механизмов государственно-частного партнерства в реализации инфраструктурных проектов

В рамках раздела 3 «Деятельность, направленная на содействие использованию механизмов государственно-частного партнерства органами местного самоуправления» регионального плана должны быть приведены мероприятия, направленные на формирование предпосылок развития механизмов государственно-частного партнерства органами местного самоуправления, включая:

- предоставление субсидий (субвенций) муниципальным образованиям на реализацию программ и проектов, предусматривающих использование механизмов государственно-частного партнерства;
- предоставление поддержки реализации пилотных проектов по развитию механизмов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях;
- формирование и реализация механизмов распространения лучшего опыта государственно-частного партнерства в деятельности органов местного самоуправления;
- содействие подготовке и переподготовке муниципальных служащих по вопросам использования механизмов государственно-частного партнерства.

Для реализации инфраструктурных проектов, необходимо содействие развитию сети региональных центров ГЧП и потенциала региональных и муниципальных властей в совместной разработке экономически обоснованных проектов ГЧП.

Основными задачами данного направления являются:

- создание и развитие региональных центров ГЧП, осуществляющих методологическую и экспертную поддержку деятельности региональных и муниципальных органов власти при организации проектов ГЧП;

– создание Банка городского развития как базового инструмента при реализации проектов ГЧП в муниципальных образованиях.

Министерство регионального развития РФ видит необходимость создания условий для устойчивого развития внутригородских территорий, повышения объемов жилищного строительства, ускорения темпов роста модернизации инженерной и социальной инфраструктуры.

Динамичное и эффективное развитие городских территорий должно стать не только общеэкономической предпосылкой успешного решения большинства накопленных в городах производственных, финансовых, социальных проблем, но и способом системного сокращения бедности и повышения уровня жизни населения страны, т.е. должно обеспечить успешную реализацию всего комплекса целей социально-экономического развития страны в рассматриваемой перспективе. Это может потребовать формирования специального института для финансовой поддержки городского развития — Банка городского развития, аналогично тому, как с учетом специфики сельского хозяйства сформирован Россельхозбанк как специализированный институт развития.

Основной целью Банка городского развития будет обеспечение внебюджетного финансирования городского развития в части строительства доступного жилья, социальной и инженерной инфраструктуры на базе ГЧП, а также контроль за расходованием бюджетных средств, направляемых на инфраструктурное развитие.

Основные задачи Банка городского развития:

– организация финансирования проектов реконструкции, модернизации (транспортная, коммуникационная, инженерная и социальная инфраструктура, инфраструктура малого и среднего бизнеса — в муниципальной (региональной) собственности), капитального ремонта, модернизации и строительства жилой недвижимости во взаимодействии с объединениями управляющих компаний;

– построение эффективной системы формирования рынка инвестиционных проектов на базе ГЧП (детские сады, школы, больницы), их отбора, экспертизы, финансирования и мониторинга реализации в сфере жилищного строительства, инженерной и социальной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства;

– разработка эффективных механизмов финансирования проектов на принципах ГЧП;

- развитие комплексной системы управления рисками в сфере жилищного строительства и ЖКХ;
- организация выпуска проектных муниципальных облигаций;
- расчетно-кассовые операции предприятий и организаций, коммунальных предприятий и управляющих компаний, развитие системы учета коммунальных ресурсов на базе единой муниципальной информационной базы.

Добиться этого возможно только при наличии специальной правоспособности Банка, которая может включать в себя:

- поддержку государством его кредитоспособности по обязательствам, принятым для гарантии исполнения долгосрочных контрактных обязательств муниципалитетов;
- освобождение от регулирования Центральным банком РФ;
- возможность распределения средств государственной поддержки в виде грантов или субсидий процентной ставки (через изменение инструментов Инвестиционного фонда);
- заключение договоров с региональными или муниципальными администрациями без конкурса (аналогично деятельности международных финансовых институтов развития Российской Федерации).

5.4. Направления реализации обеспечивающих мероприятий в сфере развития инфраструктурных проектов на принципах государственно-частного партнерства

В рамках данного раздела регионального плана должны быть приведены мероприятия, направленные на формирование необходимых предпосылок развития механизмов государственно-частного партнерства, включая:

- развитие механизмов предоставления консультационной помощи по вопросам использования механизмов государственно-частного партнерства;
- формирование экспертно-консультационных советов по развитию механизмов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации, утверждение ежегодных планов деятельности экспертно-консультационных советов по развитию механизмов государственно-частного партнерства;
- утверждение плана проведения консультаций с участием представителей бизнеса по вопросам повышения

конкурентоспособности, выявления и устранения административных барьеров, препятствующих ведению предпринимательской деятельности;

– утверждение порядка опубликования на официальном Интернет-сайте субъекта Российской Федерации информации о разрабатываемых нормативных правовых актах и реализуемых мероприятиях в сфере государственно-частного партнерства;

– формирование и развитие механизмов мониторинга государственно-частного партнерства;

– реализация мероприятий, связанных с подготовкой и переподготовкой кадров по вопросам государственно-частного партнерства;

– проведение научно-исследовательских работ, связанных с анализом лучшей практики реализации механизмов государственно-частного партнерства в России и за рубежом;

– проведение конференций и семинаров по вопросам государственно-частного партнерства.

В состав мероприятий в сфере государственно-частного партнерства, публикуемых на официальном сайте субъекта Российской Федерации входят:

1) условия предоставления предприятиям и организациям субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, направленных на повышение их конкурентоспособности, в т.ч. на участие в зарубежных выставках и ярмарках, субсидий по кредитам, по лизинговым платежам, средств, предусмотренных для государственной поддержки малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, иных видов субсидий;

2) условия предоставления гарантий по кредитам;

3) условия предоставления инвестиций в рамках бюджетных программ и непрограммных расходов бюджета субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, в т.ч. региональными инвестиционными фондами, региональными венчурными фондами, иными институтами развития;

4) условия передачи регионального и муниципального имущества в концессию, аренду, его приватизации;

5) условия доступа к услугам объектов инфраструктуры содействия развитию предпринимательства, субсидируемых из бюджета субъекта Российской Федерации, включая технопарки,

бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, центры развития дизайна и др.;

6) условия доступа к услугам в области содействия развитию предпринимательства, субсидируемым из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) оказываемых государственными учреждениями и организациями;

7) условия получения доступа к налоговым льготам, устанавливаемым законодательством субъекта Российской Федерации;

8) условия участия в работе действующих консультативных и совещательных органов, деятельность которых направлена на повышение конкурентоспособности экономики, развитие и реализацию механизмов государственно-частного партнёрства;

9) мероприятия по содействию развитию территориальных производственных кластеров;

10) информация о деятельности агентств регионального развития;

11) информация о нормативных правовых актах, регулирующих вопросы государственно-частного партнерства, разрабатываемых субъектами Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные направления государственной региональной политики.

2. Для чего необходимо создание государственно-частного партнерства в рамках планирования инфраструктурных проектов?

3. Какие разделы ходят в структуру региональных планов развития?

4. Приведите примеры деятельности по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственно- частного партнерства.

5. Какие направления правоприменительных мероприятий в сфере государственно-частного партнерства вы знаете?

6. Что включает обмен передовым опытом реализации проектов ГЧП?

7. Назовите основные мероприятия, направленные на формирование предпосылок развития механизмов государственно - партнерства органами местного самоуправления.

8. Чем обусловлена необходимость составления планов развития инфраструктурных проектов на принципах ГЧП?

9. В чем заключается целесообразность создания специального института - Банка городского развития механизмов государственно-частного партнерства?

10. Укажите состав мероприятий в сфере государственно-частного партнерства, публикуемых на официальном сайте субъекта Российской Федерации.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – <http://www.consultant.ru/popular/cons/>

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. – <http://www.consultant.ru/popular/gkrf1/>

3. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» – <http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html>.

4. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений». – <http://www.rg.ru/2004/08/31/samoupravleniye-dok.html>.

5. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М.: НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2010. – 127 с.

6. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др.- Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.

7. Воротников А.М. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах / А.М. Воротников, А.В. Королев // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. – №2. – С. 35 –41.

8. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: 2010.

9. Зверев А.А. Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы / под общ. ред. А.А. Зверева. – М.: 2009. – 244 с.

6. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

6.1. Анализ и оценка состояния и перспектив развития инфраструктурных проектов на принципах государственно-частного партнерства в регионах России

В большинстве регионов государственно-частное партнерство рассматривается в самом широком смысле, как любое взаимодействие бизнеса и власти, которое может положительно сказаться на социально-экономическом развитии региона. Несмотря на то, что в мировой практике существует достаточно четкое понимание механизмов ГЧП, что способствует взаимодействию органов государственной власти с бизнес-сообществом и, как следствие, развитию инфраструктурных проектов, в российской практике сложилась иная ситуация.

В настоящее время в региональных органах власти рассматривают ГЧП как «взаимодействие бизнеса и власти для реализации проектов в тех сферах, ответственность за развитие которых относится к государственным (муниципальным) функциям» [14].

Представители некоторых областей (Московской, Ярославской, Тверской) обладают более узким и глубоким пониманием данной модели. В текущей ситуации декларируется, что сферой применения механизмов ГЧП должны быть инфраструктурные проекты, но фактически получается другая ситуация, когда регионы относят к проектам ГЧП-проекты любой отрасли, реализация которых способна создать дополнительные рабочие места, увеличить налоговые поступления в бюджет, обеспечить положительный эффект для экономики региона.

Отсутствие единого видения или идеологии приводит к тому, что каждый регион трактует по-своему механизмы ГЧП, а, значит, и развивает данное направление в соответствии со своим субъективным пониманием. Такая ситуация не способствует эффективной реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., где особое внимание уделяется использованию механизмов ГЧП, а также препятствует тому, чтобы

все регионы развивались одинаковыми темпами, повышая свою инвестиционную привлекательность.

В регионах ЦФО к инструментам ГЧП относят широкий перечень различных государственных и финансовых институтов, правовых форм и источников финансирования, но наиболее активно, по информации из регионов, используется Инвестиционный фонд РФ.

Повышение инвестиционной привлекательности в каждом регионе осуществляется за счет целенаправленных действий региональной власти по предоставлению мер государственной поддержки бизнесу в его развитии, в том числе предоставление субсидий, государственных гарантий, имущества, обеспечения обязательств по кредитам, привлекаемым в приоритетные для региона сферы, предоставление льготных условий налогообложения.

Проводятся выставки и межрегиональные оптово-розничные ярмарки, которые позволяют установить деловые контакты между руководителями, а также представителями бизнес-структур различных стран и регионов. Такое взаимодействие, активно используемое для установления и развития партнерских отношений с бизнесом, чиновники также стремятся отнести к ГЧП, не отделяя эту практику общения от инфраструктурных проектов, реализуемых на определенных правовых основаниях.

В целом на сегодняшний день ГЧП в регионах рассматривают именно как возможность привлечения инвестиций бизнеса или средств из государственных источников, а не как способ реализации инфраструктурных проектов со смешанным финансированием.

Помимо отсутствия единого понимания ГЧП, в большинстве регионов существующую региональную нормативно-правовую базу для применения ГЧП можно оценить как слабую. Экспертный совет по законодательству о государственно-частном партнерстве при Комитете по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы РФ в 2009 г. рекомендовал модельный закон «Об участии субъекта в государственно-частном партнерстве», который по-разному был воспринят руководителями законодательных и исполнительных органов власти.

На данный момент нет ни одного региона в ЦФО, где принят региональный закон об участии субъекта РФ в ГЧП. Только в 14 субъектах РФ, не входящих в ЦФО, приняты региональные нормативные акты, регулирующие участие регионов в

государственно-частных партнерствах: в республиках: Алтай, Дагестан, Калмыкия, Удмуртия, Тыва и в Кабардино-Балкарии, а также в Томской, Кемеровской, Курганской, Нижегородской, Челябинской областях, г. Санкт-Петербурге, Ставропольском крае и Ямало-Ненецком автономном округе [14].

Принятые в 14 субъектах законы о ГЧП зачастую носят декларативный характер, не предусматривают многих инструментов, действительно интересных частным инвесторам, имеют в целом невысокий уровень проработки, что создает правовую неопределенность в толковании некоторых положений и противоречит федеральному законодательству.

В то же время, существующая правовая база для инвестиционных проектов в регионах создает определенные условия для развития механизмов ГЧП в широком его понимании (как любое взаимодействие бизнеса и власти), но отсутствие четко прописанных механизмов, как на федеральном, так и на региональном уровне препятствует его полноценному развитию и внедрению новых форм взаимодействия бизнеса и власти.

На данный момент понятие ГЧП законодательно на федеральном уровне не закреплено, хотя и широко применяется в различных нормативных актах. При этом в документах речь идет лишь об осуществлении деятельности на основе принципов государственно-частного партнерства, консолидации и концентрации ресурсов на перспективных научно-технологических направлениях на основе расширения применения механизмов государственно-частного партнерства и т.п. Поэтому остается вопрос необходимости разработки федерального закона о ГЧП: будет ли он способствовать развитию ГЧП в регионах или же достаточно внедрения в каждом субъекте нормативного акта, который будет учитывать свою специфику.

В 11 регионах ЦФО (Москва, Московская, Воронежская, Тверская, Смоленская, Ивановская, Белгородская, Рязанская, Липецкая, Орловская, Ярославская области) разработан проект закона. Три региона (Костромская, Брянская, Тамбовская области) не видят необходимости принятия данного закона в виду отсутствия федерального закона о ГЧП, а четыре региона (Калужская, Владимирская, Тульская, Курская области) аргументируют нецелесообразность принятия закона о ГЧП тем, что существующее инвестиционное законодательство позволяет им реализовывать

инфраструктурные проекты [14].

Очень часто регионы при реализации подобных проектов используют модель бюджетного финансирования, что, во-первых, ставит запуск и реализацию инфраструктурных проектов в зависимость от возможностей бюджета, что особенно рискованно в условиях сокращения трансфертов из федерального бюджета, и, во-вторых, не соответствует основным критериям ГЧП-проектов: когда государство и частный инвестор объединяют ресурсы, в том числе финансовые, на определенных условиях для создания, модернизации, управления инфраструктурными объектами.

На основании информации, предоставленной региональными администрациями, в регионах ЦФО уже реализовано шесть ГЧП-проектов в инфраструктуре и столько же «квази-ГЧП-проектов», в процессе реализации находится девятнадцать ГЧП-проектов и девять «квази-ГЧП-проектов», планируется к реализации восемнадцать ГЧП-проектов и десять «квази-ГЧП-проектов» [14].

В немногих регионах в стадии реализации находятся инфраструктурные проекты в таких сферах, как транспортное строительство (Белгородская и Липецкая области), ЖКХ (Белгородская, Владимирская, Ивановская, Липецкая, Тамбовская, Ярославская области), утилизация ТБО (Белгородская и Липецкая области), малоэтажное и коттеджное строительство (Белгородская, Курская, Липецкая, Рязанская области).

На данный момент много инфраструктурных проектов в вышеперечисленных отраслях находятся на стадии планирования и подготовки.

Предпринимаются попытки подготовить проекты в сфере повышения энергоэффективности (Брянская, Ивановская области, г. Москва), создания современных мусороперерабатывающих заводов (Ярославская, Липецкая, Владимирская, Брянская, Орловская, Смоленская, Калужская области).

Количество крупных региональных инфраструктурных проектов весьма ограничено. По данным, предоставленным региональными администрациями, около двадцати проектов с использованием механизмов ГЧП было реализовано, около сорока проектов находится в стадии реализации и столько же планируется к реализации в ближайшем будущем. Не все проекты, которые региональные представители относят к реализованным ГЧП-проектам являются таковыми, т.к. зачастую они представляют собой

не относящиеся к инфраструктурным бизнес-проекты, реализуемые бизнесом при поддержке органов власти.

Многие проекты невозможно подвести под один отраслевой «знаменатель», т.к. за счет масштабного характера их сложно отнести к той или иной отрасли. В частности, проект в Тульской области «Комплексный инвестиционный проект общегосударственного значения «Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области», в состав которого входят 11 разных проектов; проект в Калужской области «Развитие инфраструктуры индустриальных парков Калужской области: формирование кластера производства автомобилей и автокомпонентов», в рамках которого также реализуется несколько проектов. В Москве и Московской области реализуются проекты по созданию территориальных инновационно-технологических кластеров и промышленных округов.

Большая часть инвестиций в регионах направляется на финансирование строительства жилых объектов [14]:

– крупный Региональный инвестиционный проект Белгородской области «Строительство инженерных, транспортных сетей, зданий и сооружений территории комплексной застройки жилого района «Юго-Западный-2» г. Белгород» (8826,52 млн. руб.);

– строительство спортивно-развлекательного комплекса курортного типа и коттеджного поселка «Новое Завидово» в Тверской области (20 000 млн. руб.).

Вторая отрасль по приоритетности финансирования в регионах ЦФО – это ЖКХ, затем следует сельское хозяйство, энергетика, транспорт и здравоохранение.

Ограниченное количество крупных региональных инфраструктурных проектов в условиях острой потребности их реализации приводит к тому, что, с одной стороны, региональные и муниципальные власти понимают необходимость поиска внебюджетного финансирования для реализации инфраструктурных проектов, с другой, – отсутствуют понятные схемы эффективного взаимодействия власти и бизнеса, которые формировали бы интересные для обеих сторон проекты.

Одним из вариантов решения данного вопроса может стать централизованное внедрение образовательных мероприятий на базе вузов – учебных программ и курсов, а также проведения специализированных мероприятий в формате круглых столов, конференций для повышения теоретической «подкованности»

специалистов региональных администраций в вопросах ГЧП, обмена опытом и информацией. Кроме этого, развитию практики ГЧП может способствовать использование информационных технологий для формирования банка данных о существующих проектах, деятельности региональной и муниципальной администраций в этом направлении.

6.2. Региональное инвестиционное законодательство в сфере реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства

Правовые акты регионов Центрального федерального округа, регулирующие инвестиционную деятельность, в том числе ГЧП, представляют собой систему, включающую в себя федеральные правовые акты; региональные правовые акты; заключаемые договоры.

Федеральные правовые акты в настоящее время базируются на нескольких основополагающих законах: Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [8]; Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» [9], Федеральный закон «Об иностранных инвестициях» [10] и др.

Несмотря на наличие указанных законодательных актов федерального уровня, особенности, которыми обладает практически каждый субъект РФ, создают необходимость принятия на уровне регионов собственных правовых актов, учитывающих специфику региона и определяющих порядок реализации мероприятий по осуществлению инвестиционной деятельности в субъекте.

В то же время следует понимать, что наличие федеральной и региональной правовой базы не гарантирует юридическую безупречность отношений с инвестором. Одним из важнейших правовых документов при реализации инвестиционных проектов является договор, требующий детальной проработки в каждом конкретном случае. Формирование условий договора осуществляется с учетом требований правовых актов, как федерального уровня (Гражданский кодекс Российской Федерации [2], Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [8]), так и регионального.

Во всех, без исключения, регионах распространена практика предоставления в соответствии с действующими нормативными

правовыми актами мер государственной финансовой поддержки в виде налоговых льгот по налогу на имущество, по налогу на прибыль организаций, возмещение части затрат на уплату процентов по привлекаемым кредитным ресурсам и др. Осуществляется участие средств областного бюджета в формировании уставных капиталов открытых акционерных обществ.

В большинстве регионов не выявлено действующих правовых актов, утверждающих примерные формы договоров, заключаемых с инвестором при реализации инвестиционных проектов. В этой связи, руководствуясь требованиями федерального законодательства, допустимо выделить следующие договорные формы, в рамках которых возможна реализация инвестиционных проектов:

- концессионное соглашение;
- договор аренды земельного участка;
- договор о развитии застроенной территории;
- инвестиционные соглашения (договоры).

Отсутствие утвержденных примерных форм договоров, с одной стороны, не разрешает инвестору заранее провести анализ условий подобных договоров, но с другой - позволяет, не ограничиваясь условиями примерных форм договоров, формировать детально проработанный документ, учитывающий все особенности реализации проектов.

Несмотря на то, что у некоторых регионов (Брянской, Владимирской, Воронежской, Орловской областей и г. Москвы) закреплены в действующих нормативных актах критерии, которым должен отвечать договор об условиях реализации инвестиционных проектов, сам договор не может быть универсальным и всегда требует проработки в соответствии со спецификой конкретного проекта.

Четко отлаженный механизм заключения договоров и соглашений, взаимодействия инвесторов с органами власти по вопросам, входящим в их компетенцию, является важным элементом инвестиционной привлекательности региона. Эффективно внедрение информационных систем, обеспечивающих учет сведений о заключаемых договорах, а также фиксирование результатов рассмотрения отдельными органами власти и должностными лицами материалов, связанных с реализацией проектов. Указанные обстоятельства будут способствовать созданию оптимальной, прозрачной, технологической цепочки реализации инвестиционных проектов.

Так, Законом от 07.07.2006 г. № 67-ОЗ «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области» предусматривается ведение Реестра инвестиционных проектов, установление порядка заключения договоров об осуществлении инвестиционной деятельности.

Законом от 14.10.1997 г. № 12 предусмотрено ведение Реестра инвестиционных проектов Костромской области, который содержит перечень инвестиционных проектов, включенных в него постановлением губернатора области, и информацию по их выполнению, а также требования, которым должен удовлетворять проект для включения его в Реестр. Включение в Реестр инвестиционного проекта дает право на установление по отношению к инвестору режима наибольшего благоприятствования на срок окупаемости проекта.

В Москве в соответствии с правовыми актами Правительства Москвы создана единая система проведения торгов, согласования и заключения контрактов (договоров, соглашений), регистрации контрактов, контроля за исполнением инвесторами обязательств. Кроме правовой инфраструктуры действует и организационная инфраструктура (наличие специализированных органов власти, информационной системы).

Законом Смоленской области от 23.12.2002 г. № 95-З предусматривается образование специально уполномоченного органа в сфере государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Смоленской области.

Закон Тверской области от 06.06.2008 г. № 67-ЗО «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тверской области» предполагает наличие банка инвестиционных проектов.

Имеющиеся в настоящее время правовые акты не позволяют установить наличие в структуре органов власти многих регионов специализированных, особо уполномоченных органов и (или) должностных лиц, осуществляющих организационное сопровождение при подготовке и реализации инвестиционных проектов, обладающих контрольными функциями.

Для повышения инвестиционной привлекательности региона представляется немаловажным создание (наделение полномочиями) органа власти, осуществляющего рассмотрение обращений инвесторов при нарушениях, допускаемых органами власти,

принимающего соответствующие меры административного реагирования и т.д.

В ряде регионов существуют специальные органы, координирующие деятельность по реализации инвестиционных проектов.

Так, во Владимирской области предусмотрено создание коллегиального органа - Межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов реализации инвестиционных проектов на территории области, в Брянской области при областной администрации существует инвестиционный совет, отвечающий за инвестиционную политику, в Калужской - при губернаторе работают различные общественно-консультационные советы: Координационный совет по развитию промышленности и технологий, Экономический и Архитектурный советы, Региональный координационный совет по науке, инновационным технологиям и образованию и др.

Специальные рабочие группы создаются и по вопросам реализации конкретных проектов, например, распоряжение губернатора Калужской области от 27.08.2009 г. № 98-р «О создании рабочей группы по организации государственно-частного партнерства на базе Усадьбы «Полотняный завод» (Гончаровых) и Дома Щепочкина». Законом Костромской области от 14.10.1997 г. № 12 предусматривается образование специально уполномоченного органа исполнительной власти Костромской области в сфере реализации государственной инвестиционной политики.

В соответствии с Законом № 37-ЗКО конкурсный отбор проектов для предоставления мер государственной поддержки осуществляется комиссией, созданной губернатором Курской области из представителей Администрации Курской области, Курской областной Думы, региональных налогового и антимонопольного органов, ведущих коммерческих банков.

В настоящее время в г. Москве функционируют Контрольный комитет г. Москвы, который контролирует реализацию инвестиционных проектов, рассматривает обращения инвесторов, а также Департамент г. Москвы по конкурентной политике, осуществляющий организационное обеспечение в реализации инвестиционных проектов (регистрация и учет инвестиционных контрактов, дополнительных соглашений к ним, актов о результатах реализации). Кроме того, определены должностные лица, которые

подписывают договоры (соглашения, контракты) и на них же возложена обязанность по координации деятельности городских структур, контроль за соблюдением сроков и др.

В соответствии со ст. 17 Закона от 06.04.2009 г. № 33-ОЗ в целях рассмотрения инвестиционных проектов Правительством Рязанской области создан Совет по инвестициям Рязанской области, являющийся постоянно действующим коллегиальным органом.

В настоящее время специальных правовых актов, посвященных установлению государственных гарантий осуществления инвестиционной деятельности в большинстве регионов, не принято. Вместе с тем это не означает, что гарантии прав инвесторов в областях отсутствуют.

Базовым документом, обеспечивающим интересы инвесторов, является договор, по которому при неисполнении обязательств им установленных, возможно привлечение к ответственности публичного образования.

В некоторых регионах отсутствуют определенные гарантии прав инвесторов. Так, Законом «Об инвестиционной деятельности, налоговых льготах и гарантиях инвесторам на территории Брянской области» от 19.08.1996 г. № 29-З установлены гарантии прав инвесторов, которые можно разделить на три группы: организационные, имущественные, правовые.

Статьей 24 Закона от 02.09.2002 г. № 90-ОЗ предусмотрено предоставление инвесторам гарантий от неблагоприятного изменения законодательства Владимирской области. Наличие подобной правовой гарантии призвано обеспечить стабильность и защищенность прав и интересов инвесторов при реализации проектов на территории области.

Статьей 25 Закона Тамбовской области от 05.12.2007 г. № 303-З установлены гарантии инвестиционной деятельности.

Дополнительные гарантии прав инвесторов могут быть определены при формировании условий договора.

Такой правовой базы оказывается достаточно для осуществления инвестиционной деятельности в регионах. В то же время, реализации сложных и капиталоемких инфраструктурных проектов на основе ГЧП способствует принятие специальных нормативных актов, устанавливающих дефиниции, обобщающих информацию о правовых конструкциях, рисках участников и др.

На сегодняшний день в регионах ЦФО инвестиционная

деятельность осуществляется на основе следующих нормативных актов.

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Белгородской области:

– Закон Белгородской области от 1.10.2009 г. № 296 «Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области»;

– Постановление правительства Белгородской области от 27.04.2005 г. № 93-пп «Об утверждении порядка рассмотрения и одобрения Инвестиционным советом при губернаторе Белгородской области инвестиционных проектов хозяйствующих субъектов области»;

– Постановление правительства Белгородской области от 10.06.2005 г. № 127-пп «Об утверждении порядка оценки эффективности планируемых и реализуемых инвестиционных проектов»;

– Постановление правительства Белгородской области от 10.06.2005 г. № 128-пп «Об утверждении порядка включения в областной бюджет расходов на осуществление новых инвестиционных проектов с учетом эксплуатационных расходов будущих периодов»;

– Постановление правительства Белгородской области от 25.01.2010 г. № 27-пп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 11.11.2005 г. № 221-пп «Об областной целевой программе «Развитие свиноводства в Белгородской области на 2005-2010 гг.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 31.01.2006 г. № 10-пп «Об областной целевой программе «Развитие птицеводства в Белгородской области на период с 2005 по 2010 гг.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 21.12.2006 г. № 265-пп «Об областном проекте «Развитие молочного животноводства в Белгородской области до 2010 г.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 18.06.2007 г. № 134-пп «Об областной целевой программе «Семейные фермы Белогорья»;

– Постановление правительства Белгородской области от 5.03.2007 г. № 42-пп «Об утверждении областной программы «Развитие и государственная поддержка малого и среднего

предпринимательства Белгородской области на 2007-2010 гг.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 8.10.2007 г. № 231-пп «О программе развития сельского хозяйства Белгородской области на 2008-2012 гг.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 8.06.2009 г. № 183-пп «Об утверждении Концепции развития биоэнергетики и биотехнологий в Белгородской области на 2009 – 2012 гг.»;

– Постановление правительства Белгородской области от 31.03.2009 г. № 109-пп «Создание и развитие региональной системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов»;

– Постановление правительства Белгородской области от 18.01.2010 г. «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие nanoиндустрии Белгородской области на 2010 – 2014 гг.»;

– Постановление главы администрации области от 11.07.2002 г. № 283 «Об образовании Инвестиционного совета при главе администрации области»;

– Постановление губернатора Белгородской области от 22.02.2006 г. № 20 «Об утверждении Порядка контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств в рамках осуществления инвестиционной политики»;

– Постановление губернатора Белгородской области от 29.08.2008 г. № 103 «Об образовании Совета по инновационной политике при губернаторе Белгородской области.

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Брянской области:

– Закон Брянской области от 19.08.1996 г. № 29-3 «Об инвестиционной деятельности, налоговых льготах и гарантиях инвесторам на территории Брянской области»;

– Закон Брянской области от 27.11.2003 г. № 79-3 «О налоге на имущество организаций»;

– Закон Брянской области от 26.11.2004 г. № 73-3 «О понижении ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков»;

– Постановление администрации Брянской области от 26.03.2007 г. № 216 «О совершенствовании системы инвестиций»;

– Постановление администрации Брянской области от 9.10.2007 г. № 792 «Об инвестиционном совете при администрации области»;

– Постановление администрации Брянской области от

17.12.2007 г. № 996 «Об утверждении Положения о порядке передачи (или продажи) объектов недвижимости, находящихся в собственности Брянской области, требующих завершения строительства, реконструкции, капитального ремонта, путем проведения инвестиционного конкурса»;

– Постановление администрации Брянской области от 16.09.2009 г. № 1008 «О конкурсной комиссии, осуществляющей конкурсный отбор инвестиционных проектов (бизнес-планов) для предоставления государственных гарантий Брянской области»;

– Постановление администрации Брянской области от 10.06.2009 г. № 560 «О субсидировании субъектам малого и среднего предпринимательства части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях, и лизинговым договорам»;

– Постановление администрации Брянской области от 6.03.2009 г. № 196 «Об утверждении Положения о порядке предоставления из областного бюджета субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным организациями, предприятиями потребительской кооперации (кроме сельскохозяйственных товаропроизводителей, крестьянских (фермерских) хозяйств и субъектов малого и среднего предпринимательства) в российских кредитных организациях».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность во Владимирской области:

– Закон Владимирской области от 02.09.2002 г. № 90-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Владимирской области»;

– Закон Владимирской области от 04.11.2000 г. № 73-ОЗ «Об областной целевой программе привлечения иностранных инвестиций на территории Владимирской области»;

– Закон Владимирской области от 07.06.2005 г. № 75-ОЗ «Об областной целевой программе привлечения иностранных инвестиций на территорию Владимирской области на 2005 - 2009 гг.»;

– Закон Владимирской области от 05.04.1999 г. № 17-ОЗ «О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научно деятельности и инноваций во Владимирской области»;

– Постановление Губернатора Владимирской области от 25.11.2005 г. № 671 «Об утверждении Концепции развития

внешнеэкономической деятельности Владимирской области на 2006 – 2010 гг.»;

– Постановление Губернатора Владимирской области от 27.01.2003 г. № 32 «Об утверждении Положения об одобрении инвестиционных проектов»;

– Постановление Губернатора Владимирской области от 30.01.2003 г. № 43 «О положении «О порядке взаимодействия органов и структурных подразделений администрации области с организациями, участвующими в инвестиционной деятельности по реализации одобренных инвестиционных проектов»;

– Постановление Губернатора Владимирской области от 5.10.2002 г. № 532 «О постоянной комиссии по развитию проектного финансирования на территории области»;

– Постановление Губернатора Владимирской области от 16.10.2002 г. № 521 «О комплексной оценке эффективности деятельности организаций, реализующих одобренные инвестиционные проекты»;

– Постановление Губернатора Владимирской области от 30.06.2008 г. № 467 «О плане действий по развитию частно-государственного партнерства во Владимирской области»;

– Распоряжение главы администрации Владимирской области от 28.04.2001 г. № 330-р «О создании межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов реализации одобренных инвестиционных проектов на территории области»;

– Указ Губернатора Владимирской области от 02.06.2009 г. № 10 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2027 г. и среднесрочного плана развития Владимирской области на 2009 – 2012 гг.».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Воронежской области:

– Закон Воронежской области от 07.07.2006 г. № 67-ОЗ «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области»;

– Закон Воронежской области от 27.11.2006 г. № 99-ОЗ «О ставках налога на прибыль организаций для инвесторов, реализующих особо значимые инвестиционные проекты на территории Воронежской области»;

– Закон Воронежской области от 11.12.2003 г. № 68-ОЗ «Об инновационной политике на территории Воронежской области»;

– Распоряжение Администрации Воронежской области от 12.03.2008 г. № 214-р «О разработке областной целевой программы развития инновационной деятельности в Воронежской области на 2009 – 2012 гг.»;

– Бюджетное послание губернатора Воронежской области областной думе от 18.11.2008 г. «Основные направления бюджетной и налоговой политики Воронежской области на 2009-2011 гг.».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Ивановской области:

– Закон Ивановской области от 17.05.2007 г. № 62-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Ивановской области»;

– Постановление Правительства Ивановской области от 15.03.2006 г. № 37-п «О создании Межведомственного совета по размещению производительных сил и инвестиций на территории Ивановской области»;

– Постановление Правительства Ивановской области от 18.12.2006 г. № 207-п «О порядке рассмотрения Правительством Ивановской области инвестиционных проектов, реализуемых на территории Ивановской области»;

– Постановление Правительства Ивановской области от 13.04.2007 г. № 90-п «Об утверждении порядка возмещения из областного бюджета части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным предприятиями (организациями) Ивановской области на инвестиционные цели в российских кредитных организациях».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Калужской области:

– Закон Калужской области от 16.12.1998 г. № 31-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Калужской области»;

– Закон Калужской области от 26.09.2005 г. № 121-ОЗ «Об областной целевой программе «Развитие инновационной деятельности в Калужской области на 2005-2010 гг.»;

– Закон Калужской области от 04.07.2002 г. № 134-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области»;

– Постановление Правительства Калужской области от 29.06.2009 г. № 250 «О стратегии социально-экономического

развития Калужской области до 2030 г.»;

– Постановление Правительства Калужской области от 06.03.2008 г. № 74 «Об утверждении плана действий исполнительных органов государственной власти Калужской области по развитию государственно-частного партнерства».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Костромской области:

– Закон Калужской области от 14.10.1997 г. № 12 «Об инвестиционной деятельности в Костромской области»;

– Закон Калужской области от 03.03.2006 г. № 8-4-ЗКО «О снижении ставки налога на прибыль организаций для пользователей объектов инвестиционной деятельности».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Курской области:

– Закон Курской области от 12.08.2004 г. № 37-ЗКО «Об инвестиционной деятельности в Курской области»;

– Закон Курской области от 10.07.2008 г. № 36-ЗКО «О залоговом фонде Курской области»;

– Постановление Губернатора Курской области от 11.08.2005 г. № 590 «Вопросы организации и проведения конкурсного отбора наиболее эффективных инвестиционных проектов»;

– Постановление Губернатора Курской области от 11.11.2005 г. № 790 «Об утверждении Правил предоставления средств областного бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях субъектами инвестиционной деятельности на реализацию инвестиционных проектов»;

– Постановлением Администрации г. Курска от 12.05.2008 г. №1032 «Об утверждении порядка и реализации соглашений о сотрудничестве с инвесторами на территории города Курска»;

– Распоряжение Администрации Курской области от 28.04.2008 г. №160-р «Об утверждении Плана действий по развитию государственно-частного партнерства на 2008-2010 г. в Курской области».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Липецкой области:

– Постановление Липецкой области от 25.02.1997 г. № 59-ОЗ «О поддержке инвестиций в экономику Липецкой области»;

– Постановление Липецкой области от 27.11.2003 г. № 80-ОЗ «О

налоге на имущество организаций в Липецкой области»;

– Постановление Липецкой области от 29.05.2008 г. № 151-ОЗ «О применении пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет»;

– Постановление Липецкой области от 18.03.2009 г. № 52-ОЗ «О порядке предоставления активов, находящихся в распоряжении залогового фонда Липецкой области, в обеспечение исполнения обязательств по кредитам, привлекаемым организациями регионального значения, в условиях кризиса»;

– Постановление Липецкой области » от 18.08.2006 г. № 316-ОЗ «Об особых экономических зонах регионального уровня»;

– Постановление Липецкой области от 09.09.2004 г. № 127-ОЗ «О залоговом фонде Липецкой области»;

– Постановление Администрации Липецкой области от 08.10.2008 г. № 265 «Об утверждении областной целевой комплексной программы «Развитие промышленности Липецкой области на 2009-2011 гг.»;

– Постановление Администрации Липецкой области от 09.10.2008 г. № 275 «Об утверждении областной целевой комплексной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Липецкой области на 2009-2012 гг.»;

– Постановление Администрации Липецкой области от 18.09.2008 г. № 243 «Об утверждении областной целевой комплексной программы «Программа развития малого и среднего предпринимательства в Липецкой области на 2009-2012 гг.»;

– Распоряжение Администрации Липецкой области от 13.07.2009 г. № 348-р «Об утверждении инвестиционной стратегии Липецкой области на период до 2020 г.».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в г. Москве:

– Постановление Правительства Москвы от 04.08.2009 г. № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы»;

– Постановление Правительства Москвы от 20.05.2008 г. № 417-ПП «О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы»;

– Постановление Правительства Москвы от 10.10.2006 г. №795-

ПП «О совершенствовании порядка организации проведения инвестиционных торгов»;

– Постановление Правительства Москвы от 24 июня 2008 г. № 567-ПП «О плане действий по развитию государственно-частного партнерства в городе Москве на 2008-2011 годы»;

– Постановление Правительства Москвы от 11 сентября 2007 г. № 793-ПП «О дополнительных мерах по сокращению сроков строительства в городе Москве»;

– Постановление Правительства Москвы от 27.06.2006 г. № 444-ПП «Об усилении контроля и ответственности за реализацию инвестиционных проектов на территории города Москвы»;

– Распоряжение Правительства Москвы от 3.07.2007 г. № 1363-РП «О дополнительных мерах по обеспечению контроля за реализацией инвестиционных проектов на территории города Москвы»;

– Распоряжение Правительства Москвы от 4.05.2006 г. № 728-РП «О создании межведомственной комиссии по рассмотрению проблемных вопросов и урегулированию разногласий, связанных с оформлением актов реализации инвестиционных проектов по завершаемому строительством объектам на территории города Москвы»;

– Постановление Правительства Москвы от 18.12.2007 г. № 1097-ПП «О возложении на Комитет по контролю и регулированию инвестиционных программ города Москвы дополнительных функций и его преобразовании в Контрольный комитет города Москвы»;

– Распоряжение Первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы от 16.10.2008 г. № 67-РЗМ «Об экспертно-консультационном совете по развитию механизмов государственно-частного партнерства в городе Москве».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Московской области:

– Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Московской области»;

– Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений (с изменениями, внесенными Федеральными законами от 02.01.2000 г. № 22-ФЗ, от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, от 02.02.2006 г. № 19-ФЗ, от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ, от 24.07.2007 г. № 215-ФЗ);

– Закон Московской области от 31.12.1998 г. № 65/98-ОЗ «О гарантиях осуществления инвестиционной деятельности в Московской области» (с изменениями, внесенными Законом Московской области от 02.07.2009 г. № 79/2009-ОЗ);

– Закон Московской области от 23.05.2008 г. № 71/2008-ОЗ «О промышленных округах в Московской области»;

– Закон Московской области от 24.11.2004 г. № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области»;

– Постановление Правительства Московской области от 14.04.2004 г. № 211/11 «О порядке рассмотрения инвестиционных проектов, реализуемых или предполагаемых к реализации на территории Московской области (с изменениями, внесенными постановлениями Правительства Московской области от 06.12.2004 г. № 733/48, от 30.05.2007 г. № 402/18, от 06.08.2007 г. № 575/28, от 03.09.2007 г. № 654/31);

– Постановление Губернатора Московской области от 27.08.2004 г. № 179-ПГ «О Межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Московской области» (с изменениями, внесенными постановлениями Губернатора Московской области от 22.11.2004 г. № 254-ПГ, от 27.06.2005 г. № 86-ПГ, от 09.11.2005 г. № 144-ПГ, от 09.03.2006 г. № 19-ПГ, от 16.10.2006 г. № 135-ПГ, от 28.01.2008 г. № 4-ПГ, от 17.04.2008 г. № 37-ПГ, от 07.11.2008 г. № 136-ПГ, от 28.10.2009 г. № 153-ПГ).

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Орловской области:

– Закон Орловской области от 01.09.1997 г. № 53-ОЗ «Об инвестиционной деятельности в Орловской области»;

– Приняты постановление Правительства Орловской области от 13.11.2009 г. № 227 «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра инвестиционных проектов, свободных производственных площадей (технологического оборудования), земельных участков Орловской области»;

– Постановление Правительства Орловской области от 13.11.2009 г. № 228 «О взаимодействии органов государственной власти Орловской области и субъектов инвестиционной деятельности при реализации инвестиционных проектов на территории Орловской области».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Рязанской области:

– Закон Рязанской области от 06.04.2009 г. № 33-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Рязанской области»;

– Закон Рязанской области от 29.04.1998 г. № 34-01 «О налоговых льготах»;

– Закон Рязанской области от 13.11.2006 г. № 138-ОЗ «Об инновационном развитии и государственной инновационной политике Рязанской области»;

– Постановление Правительства Рязанской области от 07.12.2004 г. № 166 «Об утверждении Положения об условиях и порядке предоставления субсидий и субвенций за счет средств областного бюджета»;

– Постановление Правительства Рязанской области от 12.08.2009 г. № 211 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурсов на предоставление инвесторам государственных гарантий Рязанской области»;

– Постановление Правительства Рязанской области от 23.04.2009 г. № 106 «О мониторинге инвестиционной деятельности в Рязанской области»;

– Постановление Правительства Рязанской области от 23.09.2009 г. № 254 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения инвестиционных проектов и обязательных требованиях по оценке их эффективности»;

– Распоряжение Правительства Рязанской области от 07.08.2009 г. № 333-Р.

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Смоленской области:

– Закон от 08.04.2003 г. № 16-З «О налоговых льготах, предоставляемых инвесторам, реализующим одобренные инвестиционные проекты Смоленской области»;

– Закон от 23.12.2002 г. № 95-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Смоленской области»;

– Закон от 07.07.2003 г. № 48-З «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Смоленской области»;

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Тамбовской области:

– Закон Тамбовской области от 05.12.2007 г. № 303-З «О государственной инвестиционной политике Тамбовской области и

государственных преференциях Тамбовской области» (в редакции Закона Тамбовской области от 31.12.2009 г. № 606-З);

– Постановление администрации Тамбовской области от 17.04.2009 г. № 437 «О создании межведомственного совета по инвестиционной политике»;

– Постановление администрации Тамбовской области от 29.02.2008 г. № 268 «Об утверждении Положения о порядке отбора инвестиционных проектов для предоставления государственной поддержки»;

– Постановление администрации Тамбовской области от 18.06.2008 г. № 748 «Об утверждении Положения об инвестиционных площадках Тамбовской области»;

– Постановление администрации Тамбовской области от 29.02.2008 г. № 269 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы инвестиционных проектов и Порядка проведения мониторинга хода реализации инвестиционных проектов»;

– Постановление администрации Тамбовской области от 29.02.2008 г. № 270 «Об утверждении Положения о предоставлении налоговых льгот и субсидий на возмещение затрат по уплате процентной ставки по кредитам и займам, привлекаемым для реализации инвестиционных проектов»;

– Постановление администрации Тамбовской области от 13.01.2003 г. № 14 «О залоговом фонде Тамбовской области»;

– Постановление администрации Тамбовской области от 29.12.2007 г. № 1512 «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий Тамбовской области.

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Тверской области:

– Закон Тверской области от 22.05.2008 г. № 67-ЗО «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тверской области»;

– Закон Тверской области от 30.09.1999 г. № 370-П-2 «Об инновациях и инновационной деятельности в Тверской области»;

– Закон Тверской области от 10.10.2006 г. №100-ЗО «Об условиях и порядке предоставления субвенций инвесторам»;

– Закон Тверской области от 05.12.2003 г. № 89-ЗО «Об условиях предоставления государственных гарантий Тверской области, порядке их оформления и учета»;

Нормативная база, регулирующая инвестиционную

деятельность в Тульской области:

– Закон Тульской области от 10.12.2008 г. № 1181-ЗТО «О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Тульской области, осуществляемой в форме капитальных вложений»;

– Закон Тульской области от 16.08.2005 г. № 615-ЗТО «О льготном налогообложении при осуществлении инвестиционной деятельности на территории Тульской области»;

– Закон Тульской области от 06.02.2010 г. № 1390-ЗТО «О льготном налогообложении при осуществлении инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений на территории Тульской области»;

– Закон Тульской области от 27.12.2007 г. № 959-ЗТО «О промышленных округах в Тульской области»;

– Закон Тульской области от 12.11.2007 г. № 900-ЗТО «О порядке предоставления государственных гарантий Тульской области»;

– Постановление администрации Тульской области от 14.04.2006 г. № 183 «О координации деятельности органов исполнительной власти Тульской области по привлечению прямых инвестиций в экономику области»;

– Постановление администрации Тульской области от 01.09.2006 г. № 423 «О мерах по упрощению процедуры согласования проектно-сметной документации по инвестиционным проектам на территории Тульской области»;

– Постановление администрации Тульской области от 26.04.2004 г. № 243 «Об утверждении положения о межведомственной комиссии по рациональному размещению производительных сил на территории Тульской области»;

– Постановление губернатора Тульской области от 28.12.2006 г. № 95-пг «О Консультативном совете по инвестиционной политике при губернаторе Тульской области».

Нормативная база, регулирующая инвестиционную деятельность в Ярославской области:

– Закон Ярославской области № 83-з от 19.12.2005 г. «О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Ярославской области»;

– Закон Ярославской области № 4-з от 14.02.2001 г. «О государственно-правовых гарантиях Ярославской области»;

Существующая законодательная база позволяет реализовывать проекты, хотя и требует доработки для повышения их инвестиционной привлекательности. Ключевая проблема - отсутствие профессионально подготовленных проектов. Для этого не хватает компетенции региональных администраций. В результате, объемы привлекаемых средств частных инвесторов очень незначительны.

Контрольные вопросы

1. Что включает в себя система, регулирующая инвестиционную деятельность в Центральном федеральном округе?
2. Какие основные федеральные правовые акты регулируют реализацию инфраструктурных проектов?
3. Каким образом Федеральный закон «О концессионных соглашениях» регулирует реализацию еру инфраструктурных проектов в России?
4. Какие выделяют основные договорные формы реализации инфраструктурных проектов?
5. Каким образом регулируется инвестиционная деятельность в Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Курской, Липецкой, Московской, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ярославской областях и г.Москве?
6. Что такое квази- ГЧП – проект?
7. Приведите примеры региональных специальных органов, координирующих деятельность по реализации инфраструктурных проектов

Литература

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М.: НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2010. – 127 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. – <http://www.consultant.ru/popular/gkrf1>
3. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений». – <http://www.rg.ru/2004/08/31/samoupravleniye-dok.html>
4. Федеральный закон «Об иностранных инвестициях». – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=76679>

5. Министерство экономического развития Российской Федерации . - <http://www.economy.gov.ru/mines/main>

6. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» – [http://www.rg.ru/2005/07/26 /koncessii-dok.html](http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html)

7. РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЖКХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

7.1 Практика реализации инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ на основе механизмов государственно-частного партнерства в регионах России

Понятие государственно-частного партнерства чаще всего соотносят со значительными и капиталоемкими проектами. Например, строительство трубопроводов, железных дорог, освоение северного морского пути и др. Однако, как показывает опыт западных стран и пилотные проекты в России, значительные возможности для сотрудничества в формате государственно-частного партнерства открываются и в зоне региональной и муниципальной собственности.

Одна из таких зон ответственности – жилищно-коммунальное хозяйство.

Большинство объектов ЖКХ создавалось в 50-60 гг. XX в., многие из них с тех пор капитально не ремонтировались. Уже давно истек или подходит к концу срок их службы.

По данным министерства регионального развития РФ изношенность инженерных сетей России составляет сегодня от 40 до 70 %. Например, на Камчатке – 80 %. В это число входят и котельные, и теплотрассы, и трубы и т.д. Потери по воде доходят до 30-40 %, по теплу – до 50 %, по электрической энергии – 17-18 % [25].

Опыт развитых стран показывает, что в социально-экономическом развитии все большую роль играет налаживание системы государственно-частного партнерства. Такая форма сотрудничества возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность: объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры), ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение.

Государство, как правило, не может полностью отказаться от своего присутствия в названных сферах экономики и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом, либо над определенным видом деятельности. Но для обеспечения сохранения и

поддержания работоспособности входящих в них объектов недостаточно финансирования расходов за счет средств соответствующих бюджетов. Требуется привлечение дополнительного капитала, который и поступает посредством реализации форм сотрудничества государства и частного бизнеса.

Государственно-частное партнерство в ЖКХ – это инвестиционные проекты по созданию (реконструкции, модернизации) объектов газо-, водо-, тепло- и энергоснабжения, водоотведения, учета, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов. Эти мероприятия осуществляются в интересах городского и отраслевого развития и реализуются с привлечением частного финансирования, которое может быть обосновано окупаемостью за счет доходов, получаемых частным партнером в рамках проекта, за счет коммерческой эксплуатации объекта или оплаты услуг, производимых с его использованием публичным заказчиком.

Среди крупных проектов Белгородской области в инфраструктуре можно выделить проект в сфере ЖКХ, находящийся в реализации, «Внеплощадочные сети и сооружения водоснабжения и водоотведения микрорайона ИЖС «Юго-Западный-2».

На сегодняшний день на основе механизма ГЧП в регионе реализуется проект ЖКХ по развитию системы теплоснабжения г. Владимир и Владимирской области. Основными источниками финансирования выступают средства регионального бюджета, Инвестиционного фонда РФ и частные инвестиции. Размер государственной поддержки данного проекта составляет примерно 25 % от его сметной стоимости. Реализация проекта осуществляется на основе соглашений совместного финансирования между Министерством регионального развития РФ и Администрацией Владимирской области, между администрацией области и частным инвестором, в лице ОАО «Владимирские коммунальные системы», а также между Администрациями Владимирской области и г. Владимир.

Одной из первых моделей в рамках проектов ГЧП является подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры в Ивановской области» областной целевой программы «Жилище», поскольку финансирование инвестиционных проектов в рамках данной подпрограммы происходит при тесном взаимодействии государства и бизнеса, бюджетных и внебюджетных

средств. Так, в 2008-2009 гг. проекты в рамках вышеуказанной подпрограммы финансировались на следующих принципах распределения капитальных вложений: 35 % – бюджетные и 65 % внебюджетные источники.

В рамках запланированных мероприятий Департаментом экономического развития и торговли Ивановской области совместно с администрациями муниципальных образований сформирована и представлена на рассмотрение во Внешэкономбанк предварительная заявка о заинтересованности Правительства региона в участии в программах типовых проектов Внешэкономбанка по наиболее распространенным типам общественной инфраструктуры, реконструкции, модернизации и новому строительству объектов коммунальной инфраструктуры.

Проекты в сфере ЖКХ могут быть реализованы на принципах ГЧП, т.к. в настоящее время активно идет процесс реформирования ЖКХ в части акционирования предприятий данной отрасли. По оценкам специалистов, у предприятий появляются собственники, которым становится выгодно вложение средств в реконструкцию, модернизацию и другое техническое перевооружение предприятий ЖКХ, с целью дальнейшего получения прибыли.

Пермская область является одной из первых, где в жилищно-коммунальную отрасль пришел частный капитал. Власти Пермской области заинтересованы в установлении государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Малый бизнес доказывает, что может эффективно работать в этой сфере. Хотя на рынке ЖКХ в Пермской области еще недостаточно частных компаний, при этом в области не происходит передача сетей водопроводов и канализации в собственность. До недавнего времени применялась практика долгосрочной аренды, а сейчас сети сдаются в концессию.

Региональная власть Пермской области выступает за проведение открытых и прозрачных процедур отбора организаций-подрядчиков на выполнение муниципального заказа. Первый опыт привлечения частного капитала в ЖКХ прошел вне конкурсных процедур. Это стало ограничителем по привлечению дешевых банковских денег для модернизации системы водопровода и канализации.

На сегодняшний день в Костромской области реализуются несколько инфраструктурных проектов с применением механизмов

ГЧП в сфере ЖКХ – реконструкция канализационного дюкера через р. Волга и коллектора до н.п. Становщиково для г. Костромы.

В Липецкой области с целью развития жилищного строительства создаются условия для привлечения средств частных инвесторов для строительства и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, оказывается государственная финансовая поддержка из федерального и областного бюджетов. Так в рамках исполнения Федерального закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» разработаны и приняты областные адресные программы, под реализацию которых привлечены средства федерального, областного и местного бюджетов, а также средства собственников жилья.

В 2008 – 2009 гг. в Липецкой области освоено 3,4 млрд. руб., в том числе 2,3 млрд. руб. – средства федерального бюджета, 0,4 млрд. руб. – средства областного бюджета, 0,7 млрд. руб. – средства местных бюджетов и средства собственников жилья. Управление капитального строительства Липецкой области проводит открытые аукционы в соответствии с законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ на строительство социальных объектов при участии частного капитала. В 2010 г. готовится к заключению государственный контракт на строительство средней школы на 951 учащегося в жилом квартале г. Ельца Липецкой области [14].

В Москве активно реализовываются проекты ГЧП по реконструкции зданий на основе охранно-арендных договоров, создаются компании со смешанным государственным и частным капиталом. Накоплен значительный опыт проектов ГЧП в сфере ЖКХ в рамках модели «ВООТ» («build – own – operate – transfer» – «строительство – владение – эксплуатация – передача») на базе инвестиционных договоров. Имеется практика строительства за счет частных инвесторов объектов энергетики, необходимых для развития города. Механизмы ГЧП реализуются на основе инвестиционного контракта при реализации комплексных проектов и городских программ, а также используются концессионные соглашения.

В условиях ограниченности бюджетных средств строительство объекта в оптимальные сроки может быть осуществлено на долгосрочной концессионной основе по финансовой схеме «ВООТ». Этот способ привлечения частных инвестиций обеспечивает сооружение объектов инженерной инфраструктуры за счет средств

инвестора с возмещением его расходов в течение длительного срока эксплуатации построенного объекта.

По окончании строительства инженерного сооружения инвестор становится его собственником. После возмещения инвестору затрат, связанных с финансированием строительства объекта, последний переходит в собственность города. Классическая схема реализации проекта по модели «ВООТ» предусматривает возврат инвестиций и получение соответствующей прибыли инвестором через реализацию производимой предприятием продукции или услуг.

В целях обеспечения устойчивого водоснабжения г. Москвы, улучшения качества питьевой воды и снижения риска для здоровья населения города в 2006 г. закончено строительство Юго-Западной водопроводной станции с применением новейших (включая мембранные) технологий подготовки питьевой воды. Реализация проекта осуществляется в соответствии с договором (контрактом) по организации финансирования, строительства и эксплуатации станции, подписанным между Правительством Москвы и ВТЕ Вассертехник ГмбХ. Объем затрат инвестора – 189,875 млн. евро, объем рефинансирования – 286,797 млн. евро [14].

В 2007 г. введен в эксплуатацию мусоросжигательный завод № 3 на ул. Подольских курсантов, построенный по заключенному в 2004 г. договору с австрийской фирмой ЕФН АГ. Объем затрат инвестора – 191,260 млн. евро, объем рефинансирования – 314,802 млн. евро [14].

В области разработана и реализуется Концепция «Механизм создания условий привлечения инвестиций в коммунальный комплекс Рязанской области», в рамках которой осуществляется работа по формированию условий привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ.

В России механизмы ГЧП прежде всего могут найти эффективное применение для восстановления и развития коммунальной инфраструктуры, жилищного хозяйства. Во многом из-за того, что ЖКХ традиционно находилось в ведении государства, в этом секторе экономики есть свои проблемы, например, недостаточное финансирование и качество самого обслуживания.

В решении этих и многих других проблем может помочь малый бизнес. Именно поэтому реформирование ЖКХ должно производиться на принципах ГЧП.

В Москве действует городская целевая программа по капитальному ремонту многоквартирных домов «Ответственным собственникам – отремонтированный дом», рассчитанная на 2008-2014 гг. Объем бюджетных средств, которые были выделены по этой программе в 2008 г., составил 40 млрд. руб. Малые предприятия получили порядка 6 млрд. руб. по данной программе [14].

Однако это составляет всего 0,1 % от выручки малых предприятий Москвы в 2006 г. (по данным бухгалтерской отчетности она равнялась 6,8 трлн. руб. в 2006 г.) или около 17 % выручки МП в сфере ЖКХ (в 2006 г. по данным бухгалтерской отчетности она равнялась 35 млрд. руб.). Очевидно, что потенциал малого предпринимательства в этой сфере далеко не исчерпан.

Для реализации механизмов ГЧП власти Москвы выделяют три направления, по которым будет предоставляться поддержка малому и среднему бизнесу в сфере ЖКХ. Это управление многоквартирными жилыми домами, обслуживание, содержание, ремонт и благоустройство прилегающих территорий (включая вывоз мусора) и, наконец, проведение капитального ремонта (строительные работы). В третьем направлении существенную помощь могут оказать малые строительные компании, выполняя как непосредственно строительные работы, так и выступая в качестве субподрядчиков более крупных предприятий.

Стоит также отметить, что в таких областях, как озеленительные работы и благоустройство города, доля малых предприятий, получивших государственный заказ, составляет подчас порядка 60-70 %.

Однако, несмотря на все вышперечисленное, малый бизнес не слишком охотно идет в ЖКХ, сейчас в Москве всего около 2,5 тыс. малых предприятий, занятых в этой области. Хотя для выхода на данный рынок пороговый уровень финансовых затрат весьма низок, прибыль, которую можно получить в данной сфере, не столь высока, как в других направлениях. Да и само финансирование отрасли ЖКХ не является достаточным.

7.2. Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Основные направления государственной политики в развитии государственно-частного партнерства сосредоточены в реализации нескольких механизмов, в том числе: в развитии технопарков, стимулировании венчурного инвестирования через создание Российской венчурной компании, формировании финансовых институтов развития и др.

Применение механизмов государственно-частного партнерства способно обеспечить, во-первых, возможность осуществления в наиболее короткие сроки общественно значимых проектов в малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования отраслях. Во-вторых, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, который может более эффективно, в отличие от государственных институтов, решать производственные и управленческие задачи в рыночных условиях. В-третьих, обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг), а также возможность использования лучших управленческих кадров, техники и технологий и повышение качества обслуживания конечных пользователей. Все это создает условия для концентрации внимания государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях, способствует сокращению рисков за счет распределения их между частными партнерами и властью.

Современная структура российского государственно-частного партнерства предполагает использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение.

Институт государственно-частного партнерства в России рассматривается как условие роста инвестиций в производственную и транспортную инфраструктуру экономики (строительство и эксплуатацию дорог, электрических сетей, портов), жилищно-коммунальное хозяйство. Большую роль здесь играет механизм концессионных соглашений и Инвестиционный фонд.

При этом необходимо учитывать, что привлечение инвестиций в ЖКХ сопряжено с рядом трудностей, поскольку эта отрасль экономики при потребности в больших капиталовложениях имеет незначительную отдачу на вложенные средства, что противоречит сложившимся в России представлениям олигархического капитала о норме прибыли.

В то же время ЖКХ удобно для привлечения мелкого и среднего бизнеса. Это обусловлено тем, что российский бизнес подразделяется на две самостоятельных сферы – крупный бизнес, имеющий значительный объем обращающегося и накапливаемого капитала (финансовый потенциал), а также мелкий и средний бизнес, работающий в пределах минимальной прибыльности, но имеющий значительный и пока полностью не реализуемый потенциал, выражающийся в интеллектуальном капитале, управленческих навыках и практическом опыте хозяйствования (квалификационно-управленческий потенциал). Эти две сферы бизнеса представляют для государства существенный потенциал развития экономики, который может быть задействован при создании для него благоприятных условий, важнейшим из которых является развитие ГЧП. Такая постановка вопроса обуславливает соответствующий подход к решению данной проблемы, который может состоять в выработке политики вовлечения бизнеса в процесс совместного с государством сотрудничества с учетом сложившегося в России распределения предпринимательских ресурсов, т.е. его подразделения на финансовый и квалификационно-управленческий потенциалы.

В 2006 г. государство запустило инструмент для финансирования крупных проектов – Инвестиционный фонд, цель которого стимулировать реализацию крупных инфраструктурных и инновационных проектов, что достигается не путем получения льгот или преференций, а с помощью механизмов государственно-частного партнерства. Обязательным условием предоставления средств из Инвестиционного фонда является безубыточность проекта и наличие частных инвестиций.

В настоящее время в некоторых регионах (Москве, Татарстане, Красноярском крае, Томской области, Пермском крае, Калужской, Волгоградской, Тюменской, Воронежской и Самарской областях, Республике Татарстан и Мордовской Республике, Санкт-Петербурге) реализуются венчурные проекты по результатам проведенного МЭРТ

РФ в 2005 и 2006 гг. федерального конкурса на организацию государственно-частных венчурных Закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФов), инвестиции которых в соответствии с установленными условиями должны направляться в малые предприятия научно-технической сферы.

На сегодняшний день одна из основных проблем малых предприятий – это невозможность предоставления в кредитующий банк залоговых обеспечений, поэтому венчурный способ финансирования является определенным выходом из сложившейся ситуации. Кроме того, система поддержки малого бизнеса при реализации указанных проектов предполагает предоставление государственным инвестором-пайщиком предприятиям, кредитующимся в банках, гарантий под залог инвестиционных паев венчурных фондов как ликвидных финансовых инструментов. Такая двухуровневая структура финансового обеспечения, а также соединение частного и государственного инвестиционного участия наиболее эффективно способствует реализации социально значимых задач государства, связанных с поддержкой инновационных процессов в России.

Основные проблемы ЖКХ в России – это недостаток финансовых ресурсов, а самое главное – неэффективное использование имеющихся средств. Успешный опыт реализации проектов в сфере ЖКХ показал, что ГЧП может стать эффективным путем решения проблем в этой области.

Вместе с тем, их реализация выявила ряд проблем и позволила сделать некоторые выводы:

- существует недоверие муниципальных органов власти к частным операторам;
- муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке и поэтому не могут быть переданы в управление частному оператору;
- негативное влияние на проект оказывают ограничения на активы, которые могут приниматься российскими банками в качестве залогового обеспечения и т.д.;
- отсутствует ясность в вопросе выполнения обязательств муниципалитета перед частным оператором в случае нарушения соглашения;
- другие юридические проблемы;

– существующий механизм ценообразования в области муниципальных услуг не стимулирует эффективность деятельности.

При формировании и развитии нормативно-правовой базы ГЧП в ЖКХ наиболее интересен и показателен опыт ОАО «Российские коммунальные системы» (РКС).

Дело в том, что действующее законодательство не предусматривает механизмов передачи в собственность частного инвестора коммунальной инфраструктуры.

Одним из способов решения этой проблемы стала разработанная в РКС конструкция, которая позволила осуществлять инвестиции в ЖКХ, не используя такого механизма, как передача имущества в частную собственность.

С учетом этого, РКС предложили региональным и муниципальным администрациям специфическую процедуру, согласно которой ЖКХ передается компании в виде договора муниципального заказа в форме аренды с правами внесения улучшений в арендуемые объекты. Таким образом, формально собственником имущества остается региональная администрация или муниципалитет.

Возможно, что такая же процедура могла бы быть реализована на условиях концессии, но речь идет именно об аренде, а не концессии, поскольку концессионный механизм в России пока не развит и отсутствует практика взаимодействия власти и бизнеса по данным схемам. В противоположность концессии механизм аренды давно используется и закреплен в российском законодательстве, уже многие моменты отработаны, существует судебная практика, позволяющая в какой-то степени учитывать разнообразные нюансы.

Конструкция, которая предлагается РКС к использованию, звучит как договор муниципального заказа. Муниципальный заказ – это заказ, который осуществляет муниципалитет для того, чтобы иметь возможность выполнять свои функции на бюджетные средства, в том числе с участием частного сектора.

В соответствии с проектом, компания РКС оценивает состояние сетей и коммуникаций в конкретном районе, определяет сумму, требуемую на приведение их в нормальное состояние, и производит расчет, за какой период времени эта сумма будет погашена тарифными выплатами населения. Затем заключается договор между муниципалитетом и РКС.

Для проработки схемы партнерства власти и коммерческих структур в каждом конкретном случае в РКС организовали три этапа взаимодействия двух сторон (табл. 7.1).

Таблица 7.1 - Этапы взаимодействия органов местного самоуправления и коммерческих операторов коммунальной структуры муниципального образования (МО)

Этапы	Характеристика этапов
1 этап – консультативный	Выработка рекомендаций власти по оптимизации тарифной политики МО и предложений по реструктуризации задолженности
2 этап – эксплуатационный	Разработка предложений по полноценной эксплуатации и техническое обслуживание. Инструмент: договор аренды без права внесения улучшений
3 этап – модернизация	Развитие и реабилитация коммунальной структуры. Инструмент: договор муниципального заказа в форме аренды с правами о внесении улучшений

На первом этапе взаимодействия коммерческих операторов и администрации целесообразно вести речь о консультационных услугах, в которых предусматриваются такие позиции как рекомендации по оптимизации тарифной политики муниципального образования и предложения по реструктуризации задолженности.

Непродуманная тарифная политика часто приводит муниципальные унитарные предприятия к задолженностям. При этом размеры таких задолженностей могут составлять существенную часть муниципального бюджета.

На втором этапе, в зависимости от того, насколько местная тарифная политика сбалансирована и соответствует федеральному законодательству, осуществляется следующий шаг: полноценная эксплуатация и техническое обслуживание объекта ЖКХ. При этом возникает необходимость использования договора аренды без права внесения улучшения.

Таким образом, оператор берет на себя риски поддержания инфраструктуры на том качественном уровне, который позволяет

осуществлять предоставление услуг бесперебойно и с должным уровнем качества.

На третьем этапе, после соответствующей подготовки сторон и имущества возникает схема заключения договора муниципального заказа (аренды с правами внесения улучшения арендуемых объектов).

Цель предлагаемой конструкции – это восстановление и развитие коммунальной инфраструктуры. Термин восстановление вполне к ней применим, т.к. речь идет о мероприятиях по осуществлению капитальных ремонтов и модернизации имеющихся коммунальных объектов, повышение их эффективности. Под развитием инфраструктуры в данном случае понимается удовлетворение потребностей градостроительства. Это основной стержень предлагаемых отношений коммерческих структур и администрации на условиях ГЧП.

На сегодняшний день, эта конструкция уже апробирована в РКС и прошла достаточное количество согласований. Предложенная схема – это реальный выход из сложившегося тупика в сфере ЖКХ. У государства не хватает финансовых ресурсов на обновление значительно обветшавшего коммунального хозяйства, в то время как частному капиталу, учитывая имеющиеся ограничения, инвестировать в ЖКХ не выгодно [25].

Революционность проекта состоит в том, что инвестиции в коммунальную сферу становятся выгодны для компаний. Первоначальные инвестиции снижают издержки на содержание обновленных коммуникаций в дальнейшем. Таким образом, заключая договор долгосрочной аренды и выравнивая тарифную политику у компаний появляется возможность извлекать прибыль.

Следует отметить, что принцип проекта заимствован во Франции и уже вполне успешно начинает реализовываться в нескольких городах, в числе которых Томск и Смоленск. Причем в «самой бесперспективной сфере ЖКХ» уже сегодня расцветает конкуренция: в нескольких городах появились подобные РКС фирмы, которые предлагают местным властям несколько иные условия.

Для сферы ЖКХ также характерен пример из Вологды. Основная цель этого проекта ГЧП – использование мощностей частных организаций, имеющих свои котельные, для обслуживания жилого фонда. Проект возник по взаимной инициативе ввиду того, что городу не хватает своих мощностей, которые в избытке имеются

у предприятий. Таким образом, частный сектор обеспечивает около 50 % подачи тепла и горячей воды от общих нужд города. Администрация муниципального образования в свою очередь предоставляет предприятиям льготы и преференции под модернизацию сетей и оборудования, инвестирует в основные фонды.

Взаимоотношения частного и общественного секторов определяются контрактами на обслуживание, контрактами на управление и договорами аренды.

Одним из эффективных направлений использования ЖКХ является партнерство при эксплуатации и развитии системы водоканалов в виде аренды или концессии. Как пример можно привести Новолипецкий металлургический комбинат (НЛМК), который стал основным инвестором ЖКХ Липецка.

НЛМК – градообразующее предприятие. В целях развития городской коммунальной инфраструктуры комбинат и предприятия ЖКХ учредили Липецкую энергетическую компанию (ЛЭК), при этом 51 % акций ЛЭК достался НЛМК, 17 % – МП «Липецкводоканал», по 16 % – «Липецкэлектросети» и МП «Липецкие тепловые сети» [14].

ЛЭК будет собирать платежи за воду, тепло и электроэнергию с населения и муниципальных предприятий, оформив в долгосрочную аренду имущество «Липецкводоканала», «Липецкэлектросетей», «Липецких теплосетей», принадлежащее городу.

Таким образом, передавая городскому ЖКХ эффективные управленческие и производственные технологии, комбинат решает социальные вопросы и улучшает деловой и инвестиционный климат в регионе.

В июне 2002 г. Законодательным собранием Санкт-Петербурга был принят специальный закон «О целевой программе Санкт-Петербурга «О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений». Согласно программе предусматривается совершенствование путей водоотведения и ввод новых мощностей в системе канализации города.

Общий объем финансирования в период строительства ЮЗОС составил около 170 млн. руб. Для финансирования проекта была разработана схема ЧГП, которая позволила мобилизовать денежные ресурсы и привлечь партнеров в лице государств Северной Европы (Швеция, Финляндия и Дания) и частных строительных фирм.

Функции генподрядчика на строительстве ЮЗОС осуществляет Компания «ЮЗОС Констракшн Ою».

В проект вложены собственные средства Водоканала, средства из бюджета Санкт-Петербурга, а также правительств Финляндии и Швеции, гранты, кредиты иностранных банков и фондов и средства частного капитала.

В результате реализации этого проекта российская сторона получает возможность построить отвечающий современным требованиям, предъявляемым к очистным сооружениям, важный для города и Балтийского региона инфраструктурный объект.

В Санкт-Петербурге откроется еще одна привлекательная инвестиционная зона – территория на юго-западе, где можно будет построить до 4 млн. кв. м. жилья, город в целом выйдет на новый уровень развития, жизнь в нем станет более цивилизованной.

Есть и политические плюсы от реализации проекта – возможность развития сотрудничества стран, налаживания деловых связей и укрепления добрососедских отношений. Таким образом, вложенные в объект средства дадут всем сторонам очевидный экономический и политический эффект.

Успех проекта строительства ЮЗОС определили следующие факторы:

- наличие политической воли у Администрации Санкт-Петербурга;

- возросший за последние годы бюджет Санкт-Петербурга и позитивные прогнозы на будущее, позволившие принять Закон Санкт-Петербурга от 21.06.2002 г. № 263-22 «О целевой программе Санкт-Петербурга «О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений» и финансировать мероприятия проекта;

- высокая заинтересованность правительств стран Балтийского региона в реализации этого экологического проекта;

- успешная работа менеджмента ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга»;

- наличие в Законодательном собрании и Администрации Санкт-Петербурга руководителей и специалистов, создавших необходимую организационную и финансовую основу для реализации партнерства.

В настоящее время Правительство Санкт-Петербурга активно использует и планирует использовать в дальнейшем ГЧП при реализации проектов в различных сферах городского хозяйства. Так,

в форме ГЧП, привлечены частные инвестиции в городской автобусный транспорт (ООО «Скания-Питер» (компания со стопроцентным шведским капиталом), ГУП «Пассажиравтотранс» и Комитет по транспорту); проводится эксперимент по управлению объектами жилищного и нежилого фонда в Адмиралтейском районе Санкт-Петербурга (администрация Адмиралтейского района, Жилищный комитет, Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга совместно с дочерним предприятием немецкой компании «Дусманн» – ООО «Питер – Дусманн»); планируется строительство Западного скоростного диаметра и Орловского туннеля.

Представленные проекты показывают, что применение механизмов ГЧП для развития ЖКХ возможно и уже активно используется. В то же время не следует думать, что все реализованные проекты были успешными. В российской практике существуют примеры неудачных проектов.

Анализ рассматриваемых проектов в сфере ГЧП позволяет выделить основные факторы успеха при реализации проектов. К ним относятся:

- наличие политической воли у органов власти;
- возросшие за последние годы региональные и муниципальные бюджеты и позитивные прогнозы на будущее;
- высокая заинтересованность международных финансовых организаций и отечественного бизнеса в реализации проектов;
- успешная работа менеджмента проектов;
- наличие в органах власти руководителей и специалистов, создающих необходимую организационную и финансовую основу для реализации партнерства.

Отрицательное влияние на реализацию проектов оказывает фактор политического риска, в частности, нестабильность политической обстановки, отсутствие преемственности политики местной власти.

Коммунальное хозяйство начали признавать как отрасль, в которую для решения ее проблем необходимо привлекать значительные инвестиции. В контрактах частных компаний, оказывающих примерно 12 % населения РФ услуги водоснабжения и канализационного хозяйства, возрастает инвестиционная составляющая, и интерес частных инвесторов к отрасли становится более квалифицированным. Правительство РФ меняет

инвестиционную политику в сфере ЖКХ, происходит признание коммунальных предприятий как центров инвестиционной активности [25].

Выделяются следующие положительные изменения в сфере ЖКХ, среди которых основное – предоставление гарантий коммунальным предприятиям под строительство инфраструктуры для массовой застройки.

Позитивные изменения на рынке ЖКХ связаны с началом реализации в Москве программы по организации объединенной коммунальной компании, предусматривающей создание операторов по муниципальной собственности во всех сферах коммунальной системы столицы, когда появится национальный оператор, способный развивать проекты не только в Москве, но и в регионах.

Кроме того, расширяются возможности, позволяющие качественно улучшить состояние экономики коммунальной отрасли. В первую очередь это касается экономического регулирования ЖКХ, совершенствования механизмов реализации инвестиционных проектов в коммунальной сфере и создание оптимального механизма поступления государственных инвестиций, решение вопросов теплоснабжения и водоснабжения, реформирования закона о концессиях, не работающего в коммунальном хозяйстве.

Основные проблемы жилищно-коммунального хозяйства – в низкой надежности систем жизнеобеспечения, нечеткости механизма регулирования рынка жилищно-коммунальных услуг, его ресурсной неэффективности, отсутствии инструментов объективного ценообразования, низкой привлекательности для частного бизнеса и внебюджетных инвестиций, коллизионности правовых норм.

Необходимо менять «логику экономической эффективности ЖКХ». Сейчас затраты на производство жилищно-коммунальных услуг превышены на 30 %, в этой сфере занято излишне количество персонала (вместо 18 человек на 1 тыс. населения – 28 человек), превышен расход топлива (вместо 158 кг у.т. используется 175 кг у.т.), наблюдается сверхнерациональное потребление ресурсов и т.д. [25].

Вступивший 26.10.2006 г. в силу новый Закон «О защите конкуренции» позволяет теперь осуществлять единое антимонопольное госрегулирование. Статья 18 Закона имеет непосредственное отношение к субъектам естественных монополий, которые обязаны отбирать финансовую организацию исключительно

в соответствии с процедурами закона о размещении государственного и муниципального заказа. Субъекты естественных монополий, начиная с определенной суммы, должны распределять свои расходы на основе конкурсов и аукционов, которые четко прописаны в законе о госзаказе.

В настоящее время создается большой пласт новых коммунальных контрагентов, определяются механизмы и гарантии для предприятий коммунального сектора по своевременной оплате услуг новыми управляющими компаниями – гарантии обеспечения обязательств либо в виде банковских гарантий, либо страхования ответственности.

На сегодня в жилищной сфере есть две ключевые проблемы – отсутствие конкуренции и финансирования капитального ремонта домов на федеральном уровне. На сегодняшний день эти вопросы никак не отрегулированы. Государство в ближайшее время должно вкладывать средства в строительство нового жилья, а не в капитальный ремонт. Также, необходимо исключить тарификацию и изменить ныне действующие подходы к концессионным соглашениям.

Для улучшения состояния систем ЖКХ необходимо развивать новую структуру управления – государственно-частное партнерство – с четким распределением обязанностей в области консалтинга и управления, аренды и концессий.

Основной поток инвестиций в сферу ЖКХ рациональнее всего направлять на модернизацию сетей и генерирующих мощностей и на полное восстановление объектов коммунальной инфраструктуры.

В то же время условия успешного реформирования сферы ЖКХ основаны на устойчивости экономических отношений и их независимости от политических обстоятельств.

Одним из приоритетов деятельности Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) в Российской Федерации является финансирование инфраструктурных проектов, в том числе в секторе коммунальных услуг. Появление частных российских компаний, занимающихся финансированием и реализацией муниципальных инфраструктурных проектов, и растущий интерес к ним со стороны иностранных инвесторов открывает перед ЕБРР возможность оказать поддержку становлению ГЧП в области муниципальной инфраструктуры.

Модель ГЧП может сыграть очень важную роль в развитии сектора коммунальных услуг, т.к. за счет привлечения внебюджетного финансирования она способствует ускорению инвестиций в инфраструктуру в условиях бюджетных ограничений. Опыт других стран, активно применяющих модель ГЧП, подтверждает, что частные компании могут не только обеспечить завершение строительства инфраструктурных проектов в срок, в соответствии со сметой и с применением передовых технологий, но и эффективно эксплуатировать и поддерживать техническое состояние активов в течение всего жизненного цикла. Главный результат – это повышение качества услуг, предоставляемых населению.

ЕБРР, рассматривая возможность финансирования частного партнера в рамках проектов ГЧП, в первую очередь анализирует, каким образом частный партнер получил право участвовать в данном проекте, или соответствующие права на муниципальную собственность. Только конкурентный порядок вхождения частной компании в сектор коммунальных услуг, который часто является локальной монополией, может обеспечить наиболее качественный уровень услуг по приемлемой цене.

В международной практике также предусматривается возможность проводить торги в несколько этапов и вести переговоры с участниками по некоторым аспектам проектов. Это дает возможность участникам предлагать свои инновационные решения в соответствии с требуемыми стандартами предоставления услуг. Конечно, такой подход возможен только при условии соблюдения принципа прозрачности и справедливости. При этом важно, чтобы все пояснения, представленные отдельным участникам, раскрывались одновременно всем участникам и чтобы переговоры по существу были завершены и об их результатах сообщено всем до того, как будут подаваться окончательные предложения. Важно, чтобы у всех участников тендера было достаточно времени для внесения необходимых корректировок.

По опыту ЕБРР в других странах, привлечение консультантов по техническим, финансовым и юридическим вопросам способствует наиболее эффективной подготовке и проведению конкурса и выбору квалифицированного частного партнера, особенно когда рассматриваются сложные проекты.

Консультанты могут быть полезны: в проведении сравнительного анализа стоимости выполнения данного проекта

частным сектором и муниципальным сектором на основании традиционных закупок и подрядов; для разработки наиболее приемлемой модели ГЧП, которая обеспечивала бы доступность услуг для населения и сбалансированное распределение рисков между частным сектором и муниципалитетом; для определения уровня и качества требуемых услуг.

Опытные консультанты обеспечат высокий профессиональный уровень процесса оценки заявок и общения с участниками и будут способствовать оптимальному выбору среди заявленных проектов оценки заявок.

Для того, чтобы долгосрочные договоры аренды стали больше привлекать долгосрочные кредитные ресурсы, необходима их корректировка с целью приближения указанных договоров к стандартам международной практики на основании следующих принципов:

- зона ответственности оператора. В договоре необходимо подробно прописать зону ответственности оператора на срок действия договора и порядок изменения зоны ответственности оператора в течение срока действия договора;

- ключевые целевые показатели эффективности и ответственность оператора за их неисполнение. Стороны должны согласовать ключевые целевые показатели эффективности в течение срока действия договора, а также установить штрафные санкции, налагаемые на оператора, в случае несоблюдения этих показателей;

- принципы тарифообразования на предоставление услуг в течение срока действия договора. В договоре должны быть отражены принципы тарифообразования на предоставление услуг в течение срока действия договора, включая принципы определения компенсаций муниципалитетом выпадающих доходов, возникающих у оператора, в случае установления тарифов на предоставление коммунальных услуг ниже уровня расчетных тарифов, либо возможность соответствующей корректировки инвестиционной и производственной программы с учетом реально установленного уровня тарифов. При этом расчетные тарифы должны покрывать эксплуатационные, управленческие и другие текущие затраты, а также возврат инвестиций, осуществленных оператором за счет собственных ресурсов, с учетом заранее согласованной доходности на вложенные средства;

– порядок инвестирования и компенсаций оператору за произведенные за счет собственных ресурсов инвестиции в течение срока действия договора. В договоре должны быть отражены согласованные инвестиционные обязательства оператора (если таковые предусматриваются) и порядок их согласования, а также порядок компенсации оператору произведенных вложений с учетом заранее согласованной доходности на вложенный капитал;

– урегулирование вопросов возникновения и перехода права собственности на вновь созданные активы (в т. ч. на произведенные оператором отделимые и неотделимые улучшения арендуемого имущества), порядка передачи вновь созданных активов муниципалитету. В договоре должны быть отражены вопросы возникновения и перехода права собственности на вновь созданные активы и порядок передачи вновь созданных активов от оператора муниципалитету;

– вопросы досудебного урегулирования споров. Во избежание длительных и затратных судебных разбирательств, стороны должны максимально полно использовать механизмы досудебного урегулирования споров, в том числе с привлечением заранее согласованного технического и других независимых экспертов, мнение которых по тем или иным ситуациям будет приниматься обеими сторонами;

– досрочное расторжение договора. В договоре должен быть подробно отражен механизм досрочного расторжения договора по вине или инициативе одной из сторон, с указанием принципов определения компенсаций оператору с целью покрытия возвратности его инвестиций при заранее определенной разумной доходности на вложенный капитал.

В случае досрочного расторжения договора по вине оператора (например, вследствие систематического невыполнения ключевых показателей эффективности, неисполнения инвестиционной программы и т.д.) к компенсации, подлежащей выплате оператору, может быть применён заранее согласованный штраф (понижающий коэффициент). Если же расторжение происходит по вине муниципалитета, то штраф следует наложить на него;

– срок договора. В случае, если срок договора существенно выше сроков, применяемых в подобных договорах с учетом общепринятой международной практики, и значительно превышает экономически целесообразные сроки, следует предусмотреть

возможность прекращения договора по истечении определенного времени, что фактически приводит к возможности сократить срок действия договора, при выплате соответствующих компенсаций;

– прочие положения. В договоре также должны быть четко определены права и ограниченное число случаев возможности одностороннего внесения изменений в договор со стороны муниципалитета, должны быть подробно отражены положения, касающиеся форс-мажорных обстоятельств, а также определены обязательства сторон по страхованию.

Отражение вышеприведенных принципов будет способствовать:

– упорядочиванию и повышению прозрачности взаимоотношений частных операторов и муниципалитетов;

– установлению конкретных параметров деятельности и ответственность за их неисполнение или ненадлежащее исполнение;

– повышению инвестиционной привлекательности осуществляемой операторами деятельности, что, в конечном итоге, повысит качество муниципальной инфраструктуры и оказываемых коммунальных услуг.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под государственно-частным партнерством в сфере ЖКХ?

2. Какие источники финансирования используются при реализации инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ на основе принципов ГЧП?

3. Перечислите основные инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ с использованием механизмов ГЧП?

4. Какие механизмы регулирования ГЧП применяются в инфраструктурных проектах в сфере ЖКХ?

5. Какие существуют основные проблемы ЖКХ на федеральном уровне и пути их решения?

6. Каким образом в международной практике проводятся торги и ведутся переговоры с участниками инфраструктурных проектов?

Литература

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М.: НП «Центр развития

государственно-частного партнерства», 2010. – 127 с.

2. Джагарян Л.С. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства как фактор повышения энергоэффективности экономики России: автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата экономических наук / Л.С. Джагарян. – М.: 2010. – 20 с.

3. Мартусевич Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 240 с.

4. Министерство регионального развития Российской Федерации. – <http://www.minregion.ru>

8. РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

8.1. Практика реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства в области энергосбережения в регионах России

Привлечение частных операторов к управлению объектами коммунальной инфраструктуры позволяет публичной власти сосредоточиться на регулировании отрасли и контроле за качеством предоставляемых услуг, а бюджетные средства, сэкономленные за счет привлечения частных инвестиций, направить на финансирование здравоохранения, образования и других отраслей.

В настоящее время в Департаменте ЖКХ Ивановской области ведется работа по привлечению средств и реализации на основе ГЧП комплексной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Ивановской области».

В Костромской области реализуются следующие инфраструктурные проекты с применением механизмов ГЧП в сфере энергетики – строительство газовых котельных в п. Чистые Боры Буйского района Костромской области.

Администрацией Смоленской области подготовлен перечень инвестиционных проектов, планируемых к реализации на принципах ГЧП: модернизация систем теплоснабжения Смоленской области, модернизация систем уличного освещения Смоленской области и строительство социально-оздоровительного центра «Вишенки».

В Тамбовской области в 2009 г. завершена реализация инфраструктурного проекта в энергетике – реконструкция схемы теплоснабжения г. Моршанска.

Программа энергоэффективности «Повышение энергоэффективности топливно-энергетического комплекса Ярославской области на базе развития когенерационной энергетики», предполагающая модернизацию теплоисточников и перевод их на конверсионный цикл, находится в стадии реализации и планируется к завершению в 2015 г. Структура финансирования включает в себя средства Внешэкономбанка.

В современных условиях огромное значение имеют вопросы альтернативной энергетики. За счет собственных и привлеченных средств «ВТЕ Вассертехник ГмбХ» построена и введена в эксплуатацию в 2009 г. мини-ТЭС на биогазе Курьяновских очистных сооружений мощностью 10 кВт, топливом для которой служит биогаз, выделяемый в результате сбраживания канализационного осадка.

Инвестиционный контракт на проектирование и строительство мини-ТЭС на биогазе Курьяновской станции аэрации. Объем вложенных инвестором «ВТЕ Вассертехник ГмбХ» средств составил 28,328 млн. евро.

Планами предусматривалось строительство аналогичной мини-ТЭС на Люберецких очистных сооружениях. Заключен Инвестиционный контракт от 5.05.2008 г. № 12-038107-5401-0004-00001-08 на проектирование и строительство мини-ТЭС с сооружениями по сушке осадка на биогазе Люберецких очистных сооружений [18].

Сроки строительства определились 2008 – 2010 гг. Объем вложенных инвестором ООО «ЕФН Эко Сервис» средств составил ориентировочно 56,00 млн. евро.

Важнейшим механизмом ускорения развития и коммерциализации отечественных разработок и технологий является организация государственно-частного партнёрства.

В рамках реализации Стратегического направления используются элементы этого механизма, такие как:

— стимулирование заказов частного бизнеса и инновационно-активных компаний на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и обеспечение их внебюджетного финансирования;

— расширение участия бизнес-сообщества в экспертизе важнейших инновационных проектов государственного значения и в их консолидированном финансировании.

На текущий момент, в рамках реализации проектов Стратегического направления, значимая часть ресурсов была переведена из сектора исследований в сектор реализации, внедрения, и коммерциализации.

В случае, если представители бизнес-сообщества обозначают проблематику, на которой они готовы сконцентрировать собственные ресурсы, в том числе, привлечь финансовые средства, и в решении

этой задачи есть часть, относящаяся к проблемам научных исследований и разработок, то государство готово разделить риски с бизнесом и готово финансировать ту часть работы, которая относится к НИОКР, при условии, что основная часть средств (не менее половины или более), а также часть реализации тех технологических решений, которые будут разработаны, будут выполняться представителями бизнеса.

В табл. 8.1 представлены проекты реализации в сфере энергосбережения с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Таблица 8.1 - Проекты реализации в сфере энергосбережения с использованием механизмов государственно-частного партнерства

№ п/п	Номер контракта	Тема работы	Наименование организации	Бюджет 2009 г., млн.руб	Вне-бюджет 2009 г., млн.руб	Направление реализации
1	02.527.11.0011	Разработка энергосберегающих светотехнических приборов для систем мачтового освещения на основе сверхмощных многокристальных светодиодов	ОАО «Светлана-Оптоэлектроника»	40	40	ЭЭ
2	02.526.11.6014	Разработка технологии и создание опытных образцов интенсифицированных теплообменников.	ООО «ТехИнжПромСтрой»	24	11	ЭЭ
3	02.526.11.6004	Разработка перспективных технологий и создание энергосберегающей системы индивидуального учета, распределения и потребления тепла и электроэнергии в зданиях и сооружениях	ФГУП «Завод Прибор» г. Челябинск	70	45	ЭЭ
4	02.526.12.6013	Разработка комплекса технологий, оборудования и устройств для модернизации эксплуатирующихся систем теплоснабжения с устранением потерь тепла и теплоносителя		35	12,86	
Итого				169	108,86	

Разработка энергосберегающих светотехнических приборов для систем мачтового освещения на основе сверхмощных многокристальных светодиодов (совместно с ОАО «РЖД») выполняется по предлагаемой бизнес-сообществом тематике. В качестве инициатора проекта выступает ОАО «РЖД», в качестве исполнителя – ОАО «Светлана-Оптоэлектроника».

Проект нацелен на создание светотехнических приборов для систем мачтового освещения на основе сверхмощных многокристальных светодиодов, обладающих модульной конструкцией с малым энергопотреблением (в 3 - 10 раз меньше аналогов), широкой площадью освещения (5000 м²), высокой прочностью, надежностью, электробезопасностью.

На сегодняшний день осуществляется внедрение четырех экспериментальных светильников для установки на Октябрьской железной дороге.

Разработка технологии и создание интенсифицированных кожухотрубных теплообменников осуществляется в рамках государственно-частного партнерства научных и вузовских организаций (Институт химической физики РАН им. Н.Н. Семенова, ГОУ ВПО Московский энергетический институт) и частных компаний (ООО «НПО ТЕРМЭК», ООО «ТехноИнжПромСтрой», завод теплообменного оборудования «САТЭКС»).

Создана рабочая документация на модельные ряды интенсифицированных теплообменников и оснастка для изготовления моделей теплообменников двенадцати типов.

Подготовлен опытный участок для изготовления образцов опытно-промышленных кожухотрубных теплообменников, выполнена технологическая оснастка участка для изготовления моделей кожухотрубных теплообменников.

Разрабатываемые теплообменники позволяют снизить энергозатраты на 30 %. Ведутся промышленные испытания на заводе теплотехнического оборудования «САТЕКС».

Разработка перспективных технологий и создание энергосберегающей системы индивидуального учета, распределения и потребления тепла и электроэнергии в зданиях и сооружениях осуществляется в рамках государственно-частного партнерства научных и вузовских организаций (Московский государственный институт электронной техники (МИЭТ), ГОУ ВПО «Южно-Уральский университет» (ЮУрГУ), ОАО «Научно-

исследовательский институт полупроводникового машиностроения (ОАО «НИИПМ»), Зеленоградский инновационно-технологический центр, Воронежский инновационно-технологический центр) и предприятий (ФГУП «Завод Прибор» (г. Челябинск), РПК «Системы Управления» (г. Челябинск), ОАО «Завод ПРОТОН-МИЭТ»(г. Челябинск).

Система была внедрена в 2008 г. на двух пилотных типовых домах в г. Челябинске при финансовой поддержке «Фонда содействия реформированию ЖКХ», в рамках программы реконструкции ветхого жилья. К настоящему времени она проработала год и продемонстрировала свою надежность.

Пилотные проекты продемонстрировали возможность экономии до 40 % теплоэнергоресурсов за счет непосредственного стимулирования населения, управляющих и генерирующих компаний к энергосбережению и рациональному использованию ресурсов [18].

Разработка комплекса технологий, оборудования и устройств для модернизации эксплуатирующихся систем теплоснабжения с устранением потерь тепла и теплоносителя осуществляется в рамках государственно-частного партнерства научных и вузовских организаций (ГНЦ РФ ОАО НПО «ЦНИИТМАШ», ГОУ ВПО Московский энергетический институт) и частных компаний (ЗАО «Коутингплазм», ЗАО «Эко-Энерг», ЗАО «Оптима»).

Разрабатываемое оборудование предназначено для повышения эффективности и надежности новых и уже эксплуатирующихся систем тепло- и водоснабжения на основе покрытия наноразмерной пленкой поверхностей трубопроводов, насосов, запорно-регулирующей арматуры и теплообменников.

На объектах ОАО МОЭК осуществлена пилотная модернизация функциональных поверхностей более 2000 пластинчатых и кожухотрубных теплообменников. Произведена очистка систем отопления 60 жилых зданий различных районов Москвы, эксплуатирующихся более 40 лет.

Осуществлена пилотная модернизация квартальных тепловых станции (КТС–18, КТС-54) системы теплоснабжения г. Москвы. Осуществлена модернизация функциональных поверхностей 20 км магистральных и разводящих трубопроводов в г. Астрахани.

Таким образом, накоплен опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в реализации проектов по энергосбережению в регионах России, что позволяет

привлекать частных инвесторов к управлению объектами коммунальной инфраструктуры и власть к сосредоточению на регулировании отрасли и контроле за качеством предоставляемых услуг.

8.2. Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере энергосбережения с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Развитие схем государственно-частного партнерства будет способствовать развитию энергосбережения на предприятиях теплоснабжения. Во-первых, сокращение непроизводительных издержек – ключевая задача любого эффективного бизнес-управления. Кроме того, эта задача может достигаться за счет использования в контрактах условий, создающих стимулы к повышению энергоэффективности, устанавливающих необходимость применения энергосберегающих технологий и проведения соответствующих мероприятий.

Государственно-частное партнерство имеет следующие преимущества:

- современные инженерные решения и эффективное управление;
- акцент, который делается на качестве обслуживания пользователей-клиентов;
- подход, целью которого является минимизация общих затрат по проекту на весь срок контракта;
- эффективное использование капитала и получение дополнительных доходов.

В России могут реально развиваться только те формы государственно-частных партнерств, которые имеют существенные преимущества по сравнению с моделью унитарных предприятий. В частности, и сервисный контракт, и договор на управление оставляют за властью большее число рисков, чем она сегодня несет в рамках модели унитарных предприятий. Брать на себя новые риски власти абсолютно ни к чему.

В соответствии с действующим российским законодательством муниципалитеты, выступая собственниками принадлежащего им имущества, имеют право самостоятельно выбирать способы

распоряжения данными объектами и формы взаимодействия с частными коммерческими фирмами, привлекаемыми для развития инженерной инфраструктуры и управления ее отдельными элементами. Выбор конкретной формы определяется в процессе переговоров сторон и зависит от задачи, решение которой муниципалитет доверяет частному бизнесу, и от готовности бизнеса к ее решению. Формами, наиболее полно отражающими модель, изложенную выше, являются договоры аренды с инвестиционными обязательствами и концессионные договоры.

При выборе формы договора важную роль играет срок его действия, поскольку, как указывалось выше, проекты энергосбережения окупаются в среднем за пять и более лет, а проекты по замене котельного оборудования могут потребовать большего времени для возврата инвестиций.

Именно договоры аренды зданий и сооружений формировали практику первых государственного-частных партнерств в секторе теплоснабжения России. Эта конструкция применялась во многом вынужденно, из-за отсутствия в то время более приемлемых юридических форм организации взаимоотношений публичной власти и бизнеса. Несмотря на целый ряд юридических проблем и связанных с этим риском партнерство на основе договоров аренды получило устойчивое развитие.

Реализация договоров аренды муниципальным имуществом детально регламентирована гражданским законодательством. В соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации базовая концепция арендных договоров заключается в том, что ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов остается на собственнике и не передается арендатору, который отвечает лишь за их надлежащую эксплуатацию и содержание.

Следовательно, в схеме арендных отношений собственник должен обладать и распоряжаться финансовыми средствами на воспроизводство, модернизацию и развитие сдаваемых в аренду основных фондов.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации амортизацию на имущество может начислять только собственник данного имущества, но не юридическое лицо, получившее права владения и пользования данным имуществом, например, по договору аренды. Таким образом, арендатор не вправе включать в свои

затраты, учитываемые при определении налогооблагаемой базы, амортизационные отчисления по данному имуществу. В то же время на арендные платежи, выплачиваемые арендодателю, начисляется налог на добавленную стоимость.

Соответственно, частная компания-арендатор будет иметь более высокую налоговую нагрузку по сравнению с унитарным предприятием.

В общем случае арендная плата может устанавливаться не только в денежной форме, но и в виде возложения на арендатора обязанностей по улучшению арендуемого имущества. Однако если дело касается государственного или муниципального имущества, возникает следующая проблема. Бюджетным законодательством предусмотрено, что все доходы от аренды соответствующего имущества являются доходами бюджета и, следовательно, должны формироваться в денежной форме, поскольку неденежные расчеты с бюджетами всех уровней запрещены. Таким образом, у арендатора отсутствуют возможности и стимулы для реализации энергосберегающих проектов.

Впрочем, публичные власти и частные операторы находят законные (но не идеальные) способы решения этой проблемы в рамках договоров аренды. Идея заключается в следующем. Муниципалитет, как собственник, устанавливает арендную плату для частного оператора в размере амортизационных отчислений на арендуемое имущество. Эти средства поступают в бюджет.

Затем на них местные власти заказывают частному оператору по специальному договору муниципального заказа работы по восстановлению (реконструкции или замене) арендуемых основных фондов. Но такое решение связано с целым рядом серьезных рисков, в первую очередь для частного оператора.

Все бюджетные решения имеют временную силу в один год, следовательно, решение о муниципальном заказе арендатору должно приниматься представительной властью ежегодно.

Для того чтобы арендная плата в точности соответствовала расходам на восстановление арендуемого имущества, целесообразно сформировать целевой бюджетный фонд, в котором увязать целевым образом соответствующие строки доходной и расходной части бюджета. Такое решение также нужно будет принимать ежегодно вместе с принятием бюджета.

Предоставление муниципального заказа без конкурса (что в рассматриваемой ситуации совершенно объяснимо) также может вызвать справедливые нарекания, поскольку по закону конкурс должен проводиться практически всегда.

Кроме того, возникает еще одна практическая проблема: муниципальный заказ предполагает уплату налога на добавленную стоимость. Это значит, что не всю сумму уплаченных арендатором арендных платежей можно будет расходовать на восстановление арендуемого имущества.

Таким образом, анализ показывает, что сложности, возникающие при заключении договоров аренды зданий и сооружений, обусловленные неприспособленностью юридической формы договора аренды к формированию государственного-частных партнерств, на практике в той или иной степени преодолеваются, хотя формируют серьезные риски для частного оператора-арендатора и ухудшают его финансовые возможности по сравнению с унитарным предприятием, работающим на праве хозяйственного ведения.

Следует также отметить, что договор аренды имущества, заключаемый на год и более, подлежит обязательной государственной регистрации, что подразумевает обязательную регистрацию и оценку передаваемого в аренду имущества. В чистом виде договоры аренды также не являются приемлемыми для создания стимулов энергосбережения на предприятиях теплоснабжения за счет отсутствия инвестиционных обязательств со стороны арендатора. Следует подчеркнуть, что наиболее приемлемой формой в сложившейся ситуации для развития энергосберегающих проектов в теплоснабжении являются договоры аренды с инвестиционными обязательствами.

При использовании договора аренды с инвестиционными обязательствами муниципалитет имеет возможность закрепить за частным оператором необходимость проведения мероприятий энергосбережения в системе теплоснабжения.

В то же время при подготовке таких договоров часто упускаются из виду вопросы собственности на вновь созданное или неотделимое имущество, что может создать дополнительный риск для публичной власти.

Концессионные соглашения являются одним из наиболее известных способов установления отношений между публичной властью и частными инвесторами.

Сущность концессионных соглашений заключается в передаче частному оператору как обязательств по обеспечению заданной концессионным договором деятельности на переданном в концессию имуществе, так и ответственности за модернизацию и развитие этого имущества, включая новое строительство.

Вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [8]. Данный федеральный закон дополняется Постановлением Правительства Российской Федерации от 5.12.2006 г. № 748 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий».

Закон устанавливает среди существенных условий концессионного соглашения обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, соблюдению сроков его создания и (или) реконструкции, а также по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

В связи с этим срок концессионных соглашений обычно длиннее, чем срок договора аренды, что позволяет концессионеру вернуть свои инвестиции.

При использовании концессионных договоров публичная власть осуществляет мониторинг достижения концессионером поставленных целей. Поэтому в контракте должны прописываться индикаторы деятельности частного оператора, соблюдение которых будет контролироваться в течение срока договора. К числу таких индикаторов могут быть отнесены требования по сокращению энергопотребления на предприятиях и в системе теплоснабжения.

Право предоставлять услуги по концессионному договору предоставляется по конкурсу (п. 1 ст. 13 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»). В то же время существует проблема прозрачности конкурсных процедур, т.к. частные операторы могут опасаться политического вмешательства.

В России в коммунальном секторе не было заключено ни одного концессионного соглашения. На стадии подготовки к проведению

конкурсов на заключение концессионных соглашений находится несколько проектов. Например, конкурс по передаче в концессию системы теплоснабжения г. Калининграда.

Подготовка концессионных соглашений требует тщательной проработки, рассмотрения многих аспектов деятельности предприятия теплоснабжения. Отсутствие квалифицированных кадров, способных подготовить объект к передаче концессионеру затрудняет развитие концессионных схем.

Частные операторы говорят о недостатках концессионного законодательства. Главным недостатком считается плохая защита частных инвестиций от действий власти. Дело в том, что в соответствии с законом все вновь созданное концессионером имущество сразу регистрируется как публичная собственность, а не собственность концессионера.

Это вызывает опасения, что в случае расторжения соглашения по инициативе власти, инвестиции концессионера на создание объектов строительства могут быть не возвращены.

Ключевой причиной незаключения до настоящего времени концессионных соглашений является возможность заинтересованным сторонам обойти конкурсную процедуру путем заключения договора арендного типа, где обязательность конкурсных процедур не предусмотрена, однако, не вызывает сомнения, что именно концессионные соглашения в ближайшее время будут преобладающей формой государственно-частного партнерства в секторе теплоснабжения.

При подготовке долгосрочных договоров частная компания должна учитывать, что цели и задачи собственника инфраструктуры в процессе исполнения договора могут изменяться и уточняться. Поэтому долгосрочный договор концессионного типа должен содержать формулировку только основных стратегических целей привлечения частного оператора к управлению коммунальной инфраструктурой и носить открытый характер.

Открытость договора обеспечивается тем, что стороны согласуют цели управления коммунальными системами, способы их достижения и систему мониторинга только на среднесрочный период (три – пять лет), тогда как срок действия договора, как правило, достигает 20 и более лет. Затем происходит детализация согласованных целей и ресурсов на следующий период.

Необходимым условием повышения энергоэффективности экономики в условиях государственно-частного партнерства является формирование энергоэффективной инфраструктуры.

Энергоэффективная инфраструктура представляет собой совокупность находящихся на территории страны организаций различных видов деятельности, а также материальных объектов и инженерных сооружений, обслуживающих производство и население и необходимых для повышения энергоэффективности экономики.

Основные элементы энергоэффективной инфраструктуры можно условно разделить на две группы:

– объекты инженерной инфраструктуры и оборудование, способствующие сокращению объема потребляемой энергии, снижению затрат на энергию либо обеспечивающие переход на возобновляемые источники энергии;

– научные исследования, подготовка и переподготовка специалистов, занимающихся различными аспектами повышения энергоэффективности, а также управленческое, информационное, консультационное и финансовое обеспечение процесса повышения энергоэффективности, и организации, осуществляющие указанные виды деятельности.

Таким образом, развитие энергоэффективной инфраструктуры включает в себя не только создание и модернизацию инженерной инфраструктуры и оборудования (основных фондов), но и совершенствование механизмов поддержки научно-технических разработок и их дальнейшей коммерциализации, обучение специалистов и др.

Выделяются три направления развития энергоэффективной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства:

– создание и модернизация объектов инженерной инфраструктуры и внедрение оборудования, обеспечивающих более эффективное использование энергии;

– комплексная оптимизация энергопотребления учреждений бюджетной сферы и территориальных образований;

– разработка и коммерциализация инновационных энергосберегающих технологий, обучение специалистов и др.

В соответствии с указанными направлениями механизмы государственно-частного партнерства в области энергосбережения и повышения энергоэффективности условно разделены на три группы (рис. 8.1).

При рассмотрении потенциала энергосбережения и повышения энергоэффективности исследователи, как правило, обращают внимание лишь на технический потенциал. Между тем, огромное значение имеет инновационный и интеллектуальный потенциалы энергосбережения и повышения энергоэффективности (рис. 8.2).

Инновационный потенциал энергосбережения и повышения энергоэффективности представляет собой научно-технический потенциал страны в виде научно-исследовательских, проектно-конструкторских, технологических организаций, экспериментальных производств, полигонов, учебных заведений, специализирующихся на инновационных энергоэффективных технологиях, а также персонал и технические средства этих организаций.

Интеллектуальный потенциал энергосбережения определяется возможностями применения научных методов исследования и моделей их оптимальной реализации, необходимых при формировании политики и программ энергосбережения. Интеллектуальный потенциал характеризует долю интеллектуального вклада в процесс повышения эффективности использования энергии.



Рис. 8.1. Основные направления совершенствования энергоэффективной инфраструктуры на основе ГЧП

В этих условиях государству необходимо разработать и реализовать комплекс мероприятий, направленных на развитие инновационной сферы, как в государственном, так и частном секторе.

При этом следует учесть, что сегодня разработка и коммерциализация инновационных технологий может быть эффективной лишь при активном сотрудничестве всех субъектов инновационной деятельности – исследователей, разработчиков, ученых, инвесторов, предпринимателей, государственной власти и потребителей.

Только технопарки обладают всей необходимой инфраструктурой для проведения научно-исследовательских разработок и их дальнейшей коммерциализации.

Проведенный анализ показал, что ни один из крупных российских технопарков не специализируется на разработке энергоэффективных технологий. В связи с этим, представляется необходимым создать такой технопарк.

Структура технопарка должна состоять из двух частей: «ядра», которое представлено бизнес-инкубатором начинающих малых инновационных фирм, и «оболочки», которая представлена сервисными компаниями, необходимыми для предоставления качественных услуг малым инновационным фирмам, а также командой менеджеров технопарка.

Контрольные вопросы

1) Практика реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства в области энергосбережению в регионах России

2) Какие преимущества имеет государственно-частное партнерство при реализации инфраструктурных проектов в области энергосбережения?

3) Какие договоры сформировали практику первых государственно-частных партнерств в секторе теплоснабжения России.

4) Что детально регламентирует реализацию договоров аренды муниципального имущества?

5) Какие сложности возникают при заключении договоров аренды зданий и сооружений?

6) Что представляет собой энергоэффективная инфраструктура?

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИКИ

1

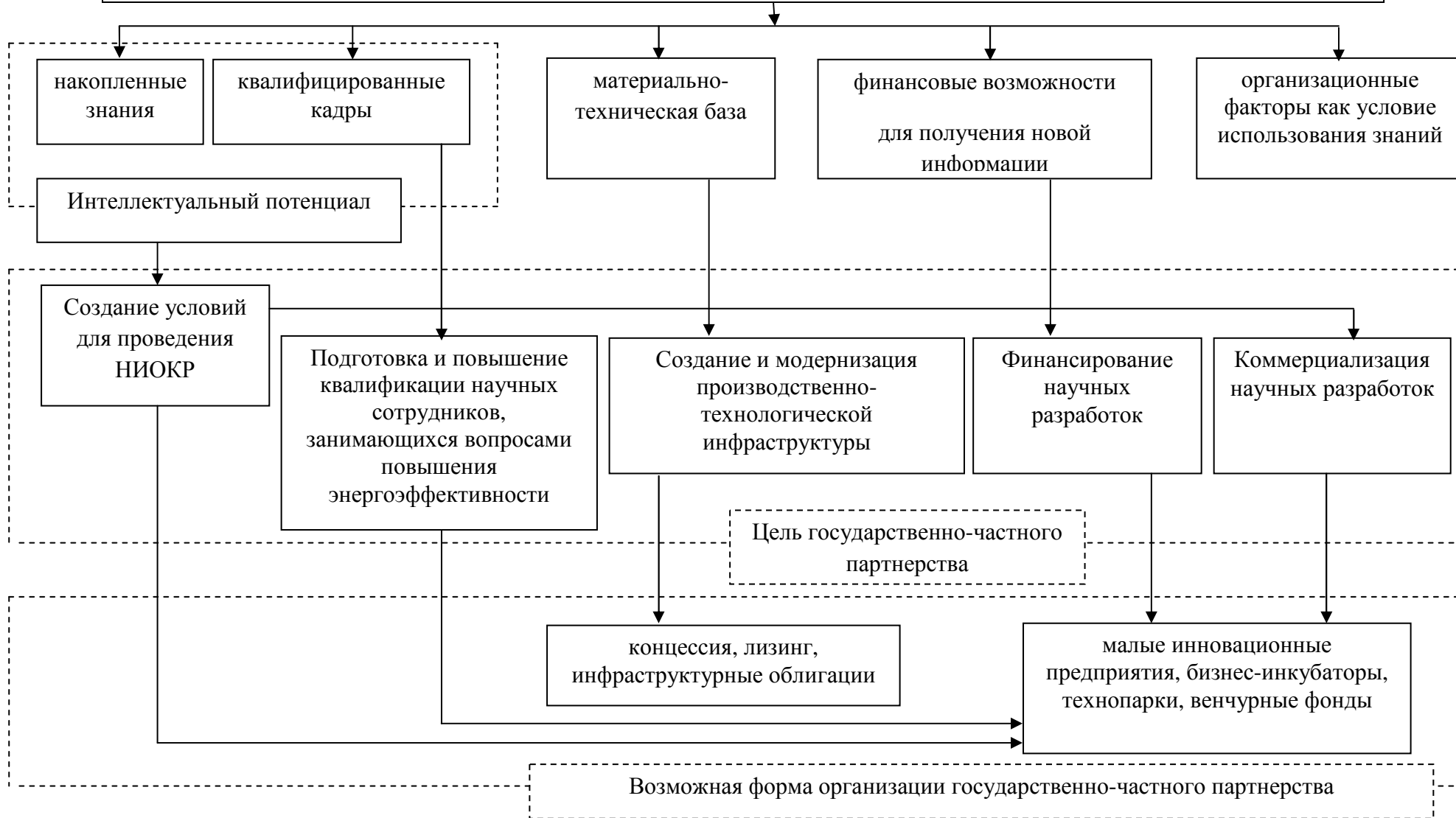


Рис. 8.2. Инновационный потенциал повышения энергоэффективности экономики

7) Какие направления развития энергоэффективной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства Вы можете назвать?

8) Что представляет собой инновационный потенциал энергосбережения и повышения энергоэффективности?

Литература

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М.: НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2010. – 127 с.

2. Джагарян Л.С. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства как фактор повышения энергоэффективности экономики России: автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата экономических наук / Л.С. Джагарян. – М.: 2010. – 20 с.

3. Министерство экономического развития Российской Федерации . - <http://www.economy.gov.ru/mines/main>

4. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» – <http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html>.

5. Частно-государственное партнерство. –<http://www.cert-energy.ru/catalog.aspx?CatalogId=1473>

9. РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В ТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

9.1 Практика реализации инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства в транспортном комплексе в регионах России

Одной из приоритетных задач государственной транспортной политики современной России является развитие транспортной инфраструктуры. К сожалению, до недавнего времени отсутствовал комплексный подход к модернизации объектов транспортной инфраструктуры.

Реализация мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры по узкоотраслевому принципу привела к тому, что многие проекты плохо стыковались между собой, резко снижая эффективность бюджетных вложений. Это и предопределило необходимость разработки новых подходов, соответствующих современным потребностям экономического развития страны.

Транспортная инфраструктура – это капиталоемкая отрасль, которая несет исключительно социально-экономическое значение, не вызывает большой заинтересованности у инвесторов. Однако когда в рамках государственно-частного партнерства государство принимает на себя определенную часть затрат и рисков, очевидна выгода для частных инвесторов и операторов.

В 2006 г. постановлением Правительства РФ были внесены корректировки в программу «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 гг.)».

Одним из принципиальных изменений стало принятие подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг», цель которой состоит в повышении транзитного потенциала страны и конкурентоспособности российских перевозчиков.

По своей сущности транзит является экспортом транспортных услуг. Набор этих услуг постоянно расширяется и зависит от уровня транспортной инфраструктуры. Транзитный потенциал Российской Федерации в связи с несоответствием качества транспортного обслуживания международным требованиям в настоящее время используется слабо. Доля транзита в экспорте составляет 0,3 %,

транзитные перевозки контейнеров составляют лишь около 0,5 % общего объема контейнерных перевозок. Между тем, эксперты полагают, что привлечение на российские коммуникации до 5 % грузов евроазиатского транзита может принести Российской Федерации до 1 млрд. долл. США в год.

В связи с этим необходимо уделять внимание развитию новой современной инфраструктуры, в том числе инфраструктуры международных транспортных коридоров.

В рамках новой подпрограммы предусматривается реализация комплексных инвестиционных проектов общенационального значения на условиях государственно-частного партнерства, в числе которых строительство мультимодальных логистических комплексов, сети высокоскоростных автомобильных дорог, сети национальных аэропортов-хабов, развитие инфраструктуры морских портов, что позволит обеспечить предоставление конкурентоспособных и качественных транспортных услуг.

В результате реализации программных мероприятий в 2010 г. обеспечены следующие показатели конечного эффекта:

- увеличение объема экспорта транспортных услуг России в 2 раза;
- прирост объема транзитных перевозок через территорию Российской Федерации на 25 – 30 млн. тонн;
- рост объема перевозок трансфертных пассажиров в аэропортах-хабах в 5 – 7 раз, что составит 3 – 4 млн. пассажиров;
- доля отечественных автоперевозчиков на российском рынке международных перевозок составит около 50 %;
- доля зарегистрированного в национальном реестре тоннажа торгового флота, контролируемого Россией, возрастет до 56 %.

Важной отличительной особенностью новой подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг» является механизм ее финансирования.

В общем виде предлагаемая схема представляет собой совокупность долевого финансирования проектов частными инвесторами, Правительством и регионами Российской Федерации либо через механизм создания совместных акционерных обществ, либо через передачу создаваемых объектов государственной собственности в длительное концессионное управление.

Предполагается, что финансирование проектов будет происходить в основном за счет частного капитала, а также недавно

основанного Инвестиционного Фонда, который создан для финансирования крупных инфраструктурных проектов.

Поскольку отбор проектов происходит на конкурсной основе, особое внимание уделяется качественной проработке проектов на подготовительном этапе. А именно, в рамках подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг» разрабатывается обоснование инвестиций проекта, проводится конкурс на лучшее проектное решение, определяется потенциальный концессионер и заключается концессионное соглашение.

Управление реализацией подпрограммы и контроль за ходом ее выполнения возложены Минтрансом РФ на специально созданное Федеральное Государственное Учреждение «Ространсмодернизация». Одним из направлений его деятельности является привлечение частных партнеров к реализации проектов и консультация заинтересованных лиц по вопросам подготовки и реализации проектов. В рамках своих полномочий ФГУ «Ространсмодернизация» выполняет координирующую функцию между представителями государственного сектора (профильных министерств, отраслевых федеральных агентств, региональных администраций и частного бизнеса).

В настоящее время ФГУ «Ространсмодернизация» участвует в подготовке сразу нескольких приоритетных для страны проектов, каждый из которых направлен на решение стратегических задач социально-экономического развития страны.

Проекты ФГУ «Ространсмодернизация»: комплексное развитие Новороссийского транспортного узла; комплексное развитие Мурманского транспортного узла; развитие инфраструктуры транспортного узла в г. Екатеринбурге; создание центра международных круизных и пассажирских перевозок в г. Сочи; создание системы транспортно-логистических комплексов на территории Московской области и другие проекты.

Развитие транспортной инфраструктуры Новороссийского транспортного узла будет осуществляться комплексно и содержать в себе автотранспортную, железнодорожную и логистическую составляющие с учётом реализации планируемых инвестиционных проектов по увеличению мощностей.

В рамках проекта предусмотрена реализация крупных инвестиционных проектов, в том числе:

- проектирование и строительство терминала по перевалке мазута мощностью 3 млн. тонн;
- строительство контейнерного терминала мощностью 4 млн. тонн;
- увеличение мощности по перевалке сухих минеральных удобрений на 1,5 млн. тонн;
- строительство зернового терминала мощностью 3,6 млн. тонн;
- проектирование и строительство терминала по перевалке жидкой серы мощностью 1 млн. тонн.

Данный проект не исчерпывает перспективы модернизации Новороссийского транспортного узла и является одним из этапов его развития.

Безусловно, стратегическое значение имеет развитие Московского транспортного узла. В рамках подпрограммы предусматривается развитие Московского авиационного узла, строительство Центральной кольцевой автодороги и создание разветвленной сети распределительных логистических центров в Московском регионе, который сегодня является центральным связующим звеном в сложившейся системе распределения товарно-транспортных потоков на территории Европейской части РФ.

Геополитическое положение Москвы обязывает добиваться существенного увеличения количества трансферных пассажиров и качественного улучшения обслуживания их в аэропортах. В настоящее время трансферные пассажиры составляют крайне малую часть общего пассажиропотока и не превышают 1 % от общего количества пассажиров.

В имеющихся прогнозах авиаперевозок считается, что количество трансферных пассажиров в Московском авиационном транспортном узле будет расти и достигнет 7 млн. человек к 2020 г. В рамках проекта предполагаются строительство и модернизация объектов аэропортовой и аэродромной инфраструктуры, строительство автомобильных, железных дорог и линий метро, обеспечивающих посадку пассажиров на все виды транспорта в здании аэровокзала и площади перед ним.

Предполагается, что эти и другие проекты, вошедшие в подпрограмму «Развитие экспорта транспортных услуг», будут реализовываться с использованием механизма государственно-частного партнерства, что будет способствовать повышению

эффективности инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора.

Несмотря на то, что в нашей стране уже осуществляется внедрение механизмов государственно-частного партнерства (принят Федеральный закон о концессионных соглашениях, вводится практика трехлетнего бюджетного планирования инвестиционных затрат), есть целый ряд ключевых вопросов, касающихся структурирования и финансирования проектов ГЧП, которые требуют решения.

Во-первых, существует необходимость дальнейшего создания правовой базы: принятие отраслевых законодательных актов, способствующих развитию ГЧП, в частности, законов «О платных автомобильных дорогах», «О морских портах».

Во-вторых, серьезной проблемой является неурегулированность земельных отношений, в частности, отсутствие нормативно установленного порядка резервирования и изъятия земельных участков, необходимых для строительства.

Необходимо также разрабатывать механизмы, позволяющие снять нормативные барьеры для инвестирования в объекты инфраструктуры со стороны частного бизнеса. В настоящее время такая возможность предусматривается только в отношении тех юридических лиц, чье бюджетное финансирование осуществляется в обмен на соразмерный пакет акций в уставном капитале. Однако применительно к крупным инфраструктурным объектам такая схема не подходит в принципе, поскольку они не могут быть частной собственностью инвестирующей компании и после завершения строительства подлежат регистрации в качестве государственного имущества.

Среди крупных проектов Белгородской области в инфраструктуре можно выделить проект в сфере транспорта и дорожного строительства (строительство магистральной автодороги общегородского значения регулируемого движения «Спутник – Сумская – Чичерино – Ротонда» в г. Белгороде.

Планируются к реализации проекты в сфере транспорта и дорожного строительства: строительство магистральной автодороги регулируемого движения «Таврово – Соломино – Разумное» и строительство обхода г. Губкин автомобильной дороги «Короча – Губкин – Горшечное».

В настоящее время на территории области продолжается реализация проектов в различных сферах с использованием механизмов ГЧП.

Наиболее крупный – это инфраструктурный проект «Развитие промышленных парков Калужской области: формирование кластера производства автомобилей и автокомпонентов» на территории области с привлечением кредитных ресурсов Внешэкономбанка. В рамках реализации регионального инвестиционного проекта «Массовая малоэтажная застройка в с. Воскресенское Ферзиковского района Калужской области» (паспорт проекта утвержден распоряжением Правительства РФ от 05.11.2009 г. № 1662-р) при государственной поддержке за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного Фонда РФ в 2009 г. выполнялись работы по строительству автомобильной дороги к новому микрорайону массовой малоэтажной застройки в с. Воскресенское.

Министерством экономического развития Калужской области продолжают работы по созданию инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, региональной сети трансфера технологий, технопарка «Обнинск», инновационно-технологических центров, центров коллективного пользования приборами, венчурного фонда), оказывается государственная поддержка малым инновационным предприятиям по коммерциализации их наукоемких разработок, подготовка и переподготовка кадров инновационной направленности, осуществляются меры по поддержке и развитию малого среднего предпринимательства.

На территории области до экономического кризиса планировалось большее количество проектов по развитию инфраструктуры с привлечением средств Инвестиционного фонда, отложенных из-за ограничений на использование средств Инвестиционного фонда, введенных в 2009 г. Министерством регионального развития.

В 2007 г. Правительством Калужской области в лице Министерства экономического развития было учреждено открытое акционерное общество «Корпорация развития Калужской области», которое является уполномоченной организацией в сфере создания и развития инфраструктуры промышленных парков и технопарков на территории Калужской области. Являясь инструментом реализации бизнес-проектов, осуществляемых Правительством Калужской области на основе принципов ГЧП, Корпорация обеспечивает

эффективное взаимодействие между администрацией и инвесторами, создавая условия для территориального и хозяйственного развития региона.

Привлекая под гарантии Калужской области кредитные ресурсы Внешэкономбанка для реализации региональных инвестиционных проектов, Корпорация обеспечивает быстрое и эффективное выполнение обязательств области по заключенным инвестиционным соглашениям. Использование данного механизма уже позволило разместить на территории Калужской области такие крупные автомобильные концерны как «Volkswagen AG», «Volvo Truck Corporation», «PSA Peugeot Citroen» и «Mitsubishi Motors Corporation», участвующие в формировании кластера по производству автомобилей и автокомпонентов.

Создание и развитие инфраструктуры индустриальных парков является механизмом стимулирования инвестиционной деятельности с целью комплексного социально-экономического развития Калужской области.

К реализации в Костромской области планируются проекты в сфере транспорта – строительство автомобильной дороги Москва – Ярославль – Кострома – Киров – Пермь – Екатеринбург на участке обхода г. Костромы с мостом через р. Волгу с применением концессионного механизма.

В Московской области реализуются инвестиционные проекты частными компаниями при поддержке Правительства Московской области и органов местного самоуправления. Это проекты по созданию промышленных округов и комплексных объектов капитального строительства, относящихся к транспортно-логистической системе, реализация которых осуществляется в рамках Программ Правительства по созданию промышленных округов на территории Московской области.

Московская область – один из первых регионов, разработавших такую программу, в рамках которой государство осуществляет законодательную и информационную поддержку, а также предоставляет земельные участки для инвесторов. На сегодняшний день она является одним из основных инструментов привлечения инвестиций в экономику области и представляет собой новый принцип зонирования и специализации территорий.

Положительный опыт использования механизмов ГЧП сформировался благодаря вышеуказанной Программе. В результате

последней корректировки она объединила 56 округов, расположенных в 23 муниципальных образованиях с общим объемом внебюджетных инвестиций 185,5 млрд. руб. Сегодня, несмотря на негативное влияние кризиса, в проработку вовлечено порядка 50 % промышленных площадок, предусмотренных Программой.

В Московской области реализуется программа развития транспортно-логистической системы региона с применением механизмов ГЧП. Крупным проектом федерального значения, реализуемым при взаимодействии государства и бизнеса, является проект создания в г. Дубна особой экономической зоны технико-внедренческого типа. Начало полноценного функционирования особой экономической зоны предполагается с 2011 г.

Наличие на территории Московской области двух федеральных автомобильных дорог, развитой железнодорожной сети позволяет, используя кластерный подход, реализовать задачу развития транспортной системы. Проект по созданию современных транспортно-логистических центров на основе ГЧП является одним из важных направлений привлечения внебюджетных инвестиций. Планируется создание туристического комплекса международного уровня на базе крупнейшего туристического центра Рязанской области – с. Константиново.

Для реализации проекта в целом предусматривается привлечение средств бюджета г. Москвы, собственных и заемных средств инвестора (Внешторгбанк). При этом рассматривается возможность привлечения в последующем средств Инвестиционного фонда РФ. Кроме того, в ходе реализации проекта предполагается отработка имущественно-правовых отношений между инвестором и городом, установление экономической заинтересованности сторон при передаче объектов в концессию.

Программа развития транспортно-логистической системы региона с применением некоторых механизмов ГЧП привлекает внимание большого количества частных инвесторов, т.к. они напрямую заинтересованы в создании эффективной логистической сети в Подмоскowie. В рамках Программы планируется создать 58 программных объектов в 23 муниципальных образованиях Московской области.

В настоящее время в рамках Программы реализуются более 20 проектов, пять объектов введено в эксплуатацию. Объем земель,

вовлекаемых в хозяйственный оборот по данным проектам, составляет более 2,8 тыс. га.

Примерами успешно реализующихся проектов являются мультимодальные логистические центры «Подольск», «Северное Домодедово», транспортно-логистические комплексы «Крекшино», «Томилино», логистические парки «Михнево», «Белые столбы», «Электроугли» и др. Более десяти программных объектов находится в стадии градостроительной проработки и оформления земельно-имущественных отношений, в том числе крупнейший в Европе логистический центр «Белый Раст» в Дмитровском муниципальном районе, создаваемый при участии ОАО «РЖД».

Одним из основных инфраструктурных проектов, направленных на модернизацию существующей транспортной инфраструктуры Московской области, является проект по строительству, реконструкции и обустройству Центральной кольцевой автомобильной дороги – ключевого транспортного и стратегически важного объекта. Этот проект позволит сформировать систему скоростных магистральных автодорог за счет строительства новых и реконструкции уже существующих. Задачей сооружения Центральной кольцевой автомобильной дороги является снятие транзитной нагрузки с Московской кольцевой автомобильной дороги, разгрузка головных участков федеральных дорог, выходящих из Москвы, развитие поперечных транспортных связей.

Администрацией Смоленской области подготовлен перечень инвестиционных проектов, планируемых к реализации на принципах ГЧП: подготовка площадки для создания промышленно-логистического парка «Ольша», транспортно-логистического центра «Стабна», строительство объектов транспортной инфраструктуры.

Реализация проекта «Строительство завода по производству стеклотары и развитие инфраструктуры муниципального образования г. Алексин Алексинского района Тульской области» позволило решить не только транспортную проблему города, создать более тысячи новых высокооплачиваемых рабочих мест, увеличить доходы бюджета, но и способствовало развитию промышленного комплекса.

В Ярославской области планируется к реализации в 2011 – 2015 гг. транспортный проект «Строительство третьего мостового перехода через р. Волга» по договору концессии за счет только внебюджетных источников. Присутствует опыт реализации проектов, связанных с обновлением котельных. Взаимодействие сторон по

данному проекту осуществлялось на основе долгосрочной аренды с обязательством инвестора модернизировать на начальном этапе.

9.2. Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в транспортном комплексе с использованием механизмов государственно-частного партнерства

В зарубежных странах особая роль государственно-частного партнерства отводится самым затратным и долго окупаемым инфраструктурным проектам. В Европе в настоящее время этот механизм финансирования применяется в 15 % очень дорогих инфраструктурных проектов. В России пока его внедрение сосредоточено на ограниченном круге проектов, в то время как потребности российской экономики представляют для него необъятное поле деятельности.

Вместе с тем, в настоящее время отдельные формы государственно-частного партнерства реализуются и в России. Предпочтение отдается таким формам, как контракты, концессии, совместное (долевое) участие в бизнесе, а основной сферой применения схемы государственно-частного партнерства становится строительство платных автомобильных дорог, развитие городского пассажирского транспорта, строительство морских терминальных комплексов, железнодорожное строительство в районах освоения новых месторождений, создание сложных информационных систем по управлению грузодвижением, т.е. основная их часть сосредоточена в сфере транспортной инфраструктуры.

Особенности развития отрасли состоят в том, что исключительное право собственности государства на объекты транспортной инфраструктуры создает возможность ее влияния на формирование всей структуры экономики страны. Значение отрасли как важнейшего структурообразующего элемента российской экономики обеспечивает ей высокие темпы развития в последние годы.

Именно поэтому первые крупные социальные проекты начали реализовываться в транспортной отрасли. Имеющийся в России опыт реализации социальных инфраструктурных проектов показывает, что традиционные формы государственной поддержки в рамках федеральных целевых программ (бюджетные ассигнования

организациям, находящимся в федеральной собственности, субсидии и субвенции субъектам и муниципальным образованиям, предоставление бюджетных ассигнований открытым акционерным обществам взамен на акции) не позволяют получить максимальный эффект от вложения средств, а потому ограничивают возможности взаимодействия с частным инвестором.

Ограничительным фактором выступает и существующая система бюджетного инвестирования, которая не обеспечивает гибкий график применения средств в течение года, не накапливает использованные в течение этого срока ресурсы, не создает перспектив стабильного многолетнего финансирования проектов и применения сразу нескольких инструментов государственной поддержки. В связи с чем, необходим поиск более эффективных механизмов государственной инвестиционной политики.

В то время как развитие механизмов государственно-частного партнерства предполагает расширение использования лизинговых и концессионных механизмов, практики смешанного финансирования инвестиционных проектов и социальных программ, что делает наиболее перспективным широкое привлечение частного капитала для решения задач модернизации инфраструктуры. Выбор формы такого партнерства определяется двумя обстоятельствами:

— транспорт – не является самоцелью, а лишь средством для реализации экономической деятельности и жизни общества. В этом смысле большинство транспортных проектов имеют большое социально-экономическое значение, но не вызывает большой заинтересованности у потенциальных инвесторов вкладывать в него свой собственный капитал;

— транспортная инфраструктура является капиталоемкой отраслью, в связи с чем финансирование первоначального этапа требует значительного капитала.

При этом выгоды частных инвесторов заключаются в том, что в рамках государственно-частного партнерства государство принимает на себя определенную часть затрат, рисков, а также использует имеющийся административный ресурс для повышения привлекательности соответствующего проекта для частного бизнеса.

В последние годы в мировой практике реализации инвестиционных проектов все более широкое распространение получают концессионные соглашения. Как свидетельствует сравнительный анализ концессионных соглашений с арендными и

лицензионными соглашениями (табл. 9.1), в концессионных соглашениях эффективность на различных стадиях инвестиционного процесса успешно сочетается с контролем со стороны государства.

Таб. 9.1 Сравнительная характеристика форм государственно-частного партнерства, применяемых в транспортной отрасли

Концессионные соглашения	Лицензионные соглашения	Арендные соглашения
Обычно происходит либо исключение из национальных режимов, либо дополнение этих режимов обязанностями и дополнениями для концессионера	Реализация в рамках национальных режимов	Реализация в рамках национальных режимов
Концессионные соглашения носят одновременно и гражданско-правовой и административно-правовой характер	Административно-правовой характер соглашения	Гражданско-правовой характер соглашения
Большая универсальность по объектам соглашения как по видам, так и по состоянию: могут быть использованы как для действующих объектов, так и для новых	Объектом соглашения обычно служат существующие объекты недропользования	Объектом соглашения обычно служат производственные активы
В концессионное соглашение может быть также предоставлено государственное или частное имущество		В качестве объекта соглашения – только оборотное имущество
Соглашения данного типа характеризуются строгим контролем инвестора со стороны государства	Отсутствие должного контроля со стороны государства	Отсутствие должного контроля со стороны государства
Цель концессионных соглашений – привлечение частного капитала, а также современных технологий и управленческого опыта к созданию и управлению экономической инфраструктурой государства	Цель – привлечение частного капитала	Цель – привлечение частного капитала
Право государства расторгнуть соглашение ограничено (по соглашению сторон и по другим основаниям, предусмотренным в соглашении)	Дают государству основания для произвольного прекращения прав недропользования	Право государства расторгнуть соглашение ограничено
Предусмотрена возможность оборота прав концессионера (уступка, залог) с согласия государства	Запрет на передачу прав и оборот лицензий	Предусмотрена возможность оборота прав арендатора (уступка, залог) с согласия государства

В концессионных соглашениях может быть предусмотрена возможность рассмотрения споров в международном коммерческом арбитражном суде и возможность отказа государства от суверенного иммунитета	Право на рассмотрение международным третейским судом споров, связанных с лицензией и лицензионным соглашением не определено	
Наличие «оговорки о стабильности» – защита концессионера от неблагоприятных изменений в законодательстве страны-организатора	«Оговорка о стабильности» предусмотрена	«Оговорка о стабильности» предусмотрена
Совмещение авансовых и текущих платежей в пользу государства	Преимущественно авансовые платежи	Преимущественно текущие платежи

Преимущества концессионных соглашений проявляются в универсальности их применения к различным сферам и объектам, а также в возможности получения более значительных средств в форме авансовых и текущих платежей в пользу государства.

Цель концессионных соглашений является более широкой по сравнению с целями лицензионной и арендной форм. Она состоит не только в привлечении частного капитала, но и в использовании современных технологий и управленческого опыта к созданию и управлению инфраструктурой.

Суть концессионной модели заключается в следующем: государство (или уполномоченный им орган) на срочной и возмездной основе передает частной компании-концессионеру исключительное право осуществлять хозяйственную деятельность на объектах государственной (муниципальной) собственности, как правило, нуждающихся в инвестициях для модернизации и организации конкурентоспособного производства или для организации нового производства или строительства. Это могут быть участки земли, природные ресурсы, предприятия различной специализации, объекты инфраструктуры и т.п.

Исходя из глобального масштаба поставленных перед транспортной отраслью задач привлечения инвестиций в восстанавливаемую инфраструктуру в течение последующих десяти лет, существует необходимость внедрения дифференцированной модели реализации государственно-частного партнерства, базирующейся на сочетании различных вариантов концессионных отношений.

Существует две основные категории государственно-частных партнерств – возвратная и компенсационная формы концессии.

В первом варианте (компенсационная форма концессии) пользователь оплачивает значительную часть стоимости строительства и содержания дорог. В данном случае должна применяться концессия с полной оплатой пользования платными дорогами.

Во втором варианте (возвратная форма концессии) при запуске концессионного проекта государственные власти устанавливают, что пользование построенными дорогами не будет платным, руководствуясь при этом государственной политикой или низкой платежеспособностью пользователей. В данном случае применима форма концессии с условной системой оплаты за пользование платными дорогами, где государственные власти возмещают концессионеру сумму произведенных им затрат за счет бюджетных средств.

Реализация программы «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 гг.)» осуществляется путем:

- привлечения собственных средств частных инвесторов, в том числе владельцев транспортных предприятий и грузовладельцев;
- создания условий для повышения инвестиционного потенциала транспортной отрасли экономики;
- использования различных форм государственной поддержки.

Частные инвестиции становятся одним из основных источников финансирования обновления основных фондов.

Программой «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 гг.)» предусматриваются привлечение инвестиций владельцев транспортных организаций и грузовладельцев и создание условий для расширения инвестиционных возможностей организаций транспортного комплекса за счет:

- расширения при строительстве крупных транспортных объектов практики государственно-частного партнерства и заключения договоров о концессиях;
- содействия инвесторам в привлечении кредитных ресурсов российских и иностранных банков, международных и иностранных финансовых организаций;
- организационного содействия в формировании консорциумов и других объединений для финансирования крупных проектов, в том числе с участием инвесторов;

- распространения информации среди различных групп потенциальных инвесторов о наиболее эффективных и актуальных с точки зрения государства инвестиционных проектах;
- повышения инвестиционного потенциала и инвестиционной привлекательности транспортной отрасли.

Успешная реализация целей Программы в значительной степени определяется расширением круга участников инвестиционного процесса, достигаемая при эффективном использовании следующих направлений повышения инвестиционного потенциала и инвестиционной привлекательности транспортного комплекса Российской Федерации: проведение гибкой и адекватной тарифной политики, отвечающей как интересам потребителей транспортных услуг, так и интересам организаций транспорта; снижение рисков для частных инвесторов.

Государственная поддержка реализации Программы осуществляется как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, инвестиционные проекты, которые направлены на развитие транспортной инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию транспортных объектов на территории страны, могут размещаться на конкурсной основе для получения государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Финансирование работ по Программе и по ее отдельным подпрограммам и проектам за счет средств федерального бюджета осуществляется путем целевого назначения через государственных заказчиков Программы.

Развитие ГЧП в сфере железнодорожных перевозок направлено на повышение эффективности государственных расходов, привлечение частных инвестиций и средств пользователей в развитие инфраструктуры, стимулирование инвестиционной активности самих транспортных предприятий. Этому способствует сокращение естественно-монопольных сфер железнодорожных перевозок, разгосударствление и приватизация объектов железнодорожного транспорта, либерализация тарифообразования.

Все проекты с использованием схем ГЧП, заложенные в подпрограмму «Экспорт транспортных услуг» Стратегии развития

транспортной отрасли до 2020 г. предполагают участие соинвесторов на паритетных началах (равноценные вклады).

ГЧП на рынке железнодорожных услуг осуществляется по трем направлениям:

1. Долевое финансирование строительства и реконструкции железнодорожной инфраструктуры, в том числе и с использованием средств Инвестфонда.

2. Привлечение пользователей железнодорожных услуг к участию в проектах по строительству и реконструкции железнодорожных объектов.

3. Стимулирование инвестиционной активности транспортных предприятий со стороны государства.

Транспортная отрасль, являясь системообразующей, обеспечивает большую часть жизнеобеспечивающих технологий, в определенной степени реализуя вектор устойчивого экономического развития и национальной безопасности государства.

В этой связи в качестве приоритетных необходимо выделить направления междисциплинарных исследований, обеспечивающих постепенный и поэтапный переход к новым источникам развития устойчивой транспортной и коммуникационной инфраструктуры, в большей мере использующим человеческий капитал, современные инновационные технологии и механизмы государственно-частного партнерства.

Формирование новых подходов к развитию транспортной системы страны, разработка новых, эффективных механизмов реализации приоритетных задач транспортной инновационной стратегии, создание условий для привлечения дополнительных инвестиций в транспортную индустрию, координация и концентрация ресурсов и усилий всех ветвей власти, общества и бизнеса, – все это вместе взятое позволит решить поставленные перед транспортной отраслью задачи по обеспечению потребности населения и отраслей экономики в качественных транспортных услугах.

В последнее время инновационные источники развития устойчивой и безопасной национальной транспортной инфраструктуры предполагают необходимые условия и ресурсы и, прежде всего, кадровый и человеческий капитал.

Главная проблема ресурсного обеспечения эффективной реализации указанных выше задач – это не только финансы, но и острейший дефицит междисциплинарных специалистов – инженеров

и менеджеров, представляющих, прежде всего, экономический, правовой, социальный и инженерный сегмент той предметной области, которой они призваны управлять.

Применительно к транспортной отрасли требуют разработки и своего развития базовые принципы качества и социальной направленности экономики, теории и практики социального партнерства, устойчивого экономического развития хозяйствующих субъектов различных форм собственности.

В условиях социально-экономического и структурного реформирования транспортной отрасли инженерный менеджмент качества может стать эффективным механизмом практических реализаций в сфере инновационной деятельности. Причем, многие производственно-технологические процессы имеют различные источники финансирования и ресурсного обеспечения. Все это требует разработки новых хозяйственных принципов управления хозяйствующими субъектами отрасли, которые позволяют быстро адаптироваться к постоянно изменяющимся экономическим условиям, в том числе и на мировых рынках.

Решать такие системные задачи менеджмента в отрасли способен лишь специалист, управленец с междисциплинарным, в том числе инженерным образованием.

Минтранс России обращает особое внимание на проблемы формирования кадрового потенциала, поскольку задачи развития транспортного комплекса могут быть решены только за счет обеспечения отрасли высокопрофессиональными специалистами.

Контрольные вопросы

- 1) Что понимается под транспортной инфраструктурой?
- 2) Каким образом осуществляется финансирование инфраструктурных проектов на основе механизмов в ГЧП в транспортном комплексе?
- 3) Кто осуществляет управление и контроль за ходом выполнения инфраструктурных проектов на основе механизмов в ГЧП в транспортном комплексе?
- 4) Какова цель и задачи функционирования Федерального Государственного Учреждения «Ространсмодернизация».
- 5) Какие проблемы существуют в структурировании и финансировании инфраструктурных проектов на основе механизмов ГЧП в транспортном комплексе?

- 6) Сравните различные формы государственно-частного партнерства, применяемые в транспортной отрасли.
- 7) На что направлено развитие ГЧП в транспортной отрасли?
- 8) В каких направлениях осуществляется ГЧП на рынке железнодорожных услуг?

Литература

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М.: НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2010. – 127 с.
2. Министерство экономического развития Российской Федерации . - <http://www.economy.gov.ru/minec/main>
3. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений». – <http://www.rg.ru/2004/08/31/samoupravleniye-dok.html>
4. Федеральный закон «Об иностранных инвестициях». – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=76679>
5. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» – [http://www.rg.ru/2005/07/26 /koncessii-dok.html](http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html)

10. ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ОБРАЗОВАНИЯ

10.1 Практика государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в регионах России

Модернизация медицины и здравоохранения в новых политических и социально-экономических условиях нуждаются и требуют новой парадигмы.

Технологическое отставание отечественных медицины и здравоохранения формировалось достаточно долгое время – всю вторую половину прошлого века. Российская (Советская) система здравоохранения в период с середины 20-х гг. до 47 – 50 г. практически исчерпала возможности и ресурсы своего «дешевого» развития. Отсутствие системности не позволило выработать убедительной доктрины преобразований не только в медицине, но и в отечественной фармацевтике, а также в производстве медицинского оборудования, техники, инструментария и других предметов медицинского назначения. Тогда как производственный компонент здравоохранения (по опыту многих стран мира) должен был стать экономическим и технологическим локомотивом для всей системы здравоохранения.

Место страны на мировом технологическом рынке определяется не объемом новых технологий, а, прежде всего, тем, работают ли эти технологии на благо населения страны.

Анализируя опыт развитие ГЧП в области здравоохранения в России, необходимо отметить появление первых законодательных актов в регионах, которые отражают заинтересованность органов государственного управления в применении данного метода финансирования. В настоящее время в России появляются первые проекты в сфере здравоохранения, которые могут быть реализованы через механизм ГЧП. В частности, обсуждается создание завода по производству плазмы крови в Пушкине, реализация которого возможна по модели ВОТ. Одной из основных проблем реализации данного проекта является ограниченность доступа частных компаний к производству ряда медицинских препаратов и материалов. В Российской Федерации в рамках государственно-частного

партнерства начата работа по развитию диализной помощи.

Диализные центры создаются в регионах на частные инвестиции. Реализация инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в России становится все актуальней в связи с изменением роли государства в экономике и недостаточностью у государства как финансовых, так и иных видов ресурсов для осуществления социально-значимых проектов.

Данная тенденция обуславливается стремлением государства и крупных частных компаний привлекать инвестиции в дорогостоящие долгосрочные проекты, реализация которых приносит выгоды обоим сторонам партнерства.

Некоторые регионы накопили достаточный опыт внедрения инструментов ГЧП в сфере здравоохранения.

В таких регионах как Краснодарский край, Калуга, Санкт-Петербург, воплощаются в жизнь проекты по строительству, реконструкции; оснащению существующих и новых учреждений здравоохранения, активному использованию возможностей бизнеса в области целевой подготовки медицинских кадров; проведению стажировок медицинских работников в ведущих мировых клиниках.

Одним из ключевых факторов успеха реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения региона является не только наличие политической поддержки использования данного механизма, но и создание единого государственного органа, который мог бы координировать работу по внедрению концепции государственно-частного партнерства, разрабатывать рекомендации по подготовке и управлению проектами.

Создание такой структуры планируется в Санкт-Петербурге в рамках Комитета по стратегическим инвестициям, что позволит выработать единую концепцию ГЧП, повысит прозрачность процесса подготовки проекта, выбора победителя на конкурсе и подотчетности обслуживающих организаций (посредством организации конкурсных торгов, обязательного раскрытия информации и отчета перед общественностью), а главное сократит длительность процесса от подготовки проекта до его подписания с инвестором. Все эти меры государственной политики позволят привлечь иностранные компании и банки, которые заинтересованы в реализации подобных проектов в России, но выбирают тактику ожидания в связи с непониманием механизмов осуществления проектов ГЧП и проведения открытого конкурса в стране, высокой оценки политического риска. Приход

иностранных компаний повысит конкуренцию за возможность осуществления проекта, а значит, повысит эффективность его реализации, требуя от участников предлагать более выгодные технические решения, а также искать менее затратные схемы финансирования. Данные меры помогут стимулировать осуществление проектов в области здравоохранения.

В этой связи на сегодняшний день Санкт-Петербург является лидером по разработке и внедрению концепции ГЧП, а также по количеству разрабатываемых проектов в этой области.

В 2006 г. Правительство г. Санкт-Петербурга разработало и приняло закон о ГЧП – закон № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

Законодательство Санкт-Петербурга шире трактует понятие ГЧП, не ограничиваясь лишь теми моделями, которые отмечены в федеральном законе о концессионных соглашениях, создавая благоприятную среду и возможности для реализации проектов ГЧП в Санкт-Петербурге. Таким образом, закон Санкт-Петербурга позволяет использовать более гибкие модели сотрудничества государства и бизнеса для создания или модернизации объектов, используемых для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения.

Первые попытки на пути разработки нового механизма, который бы позволил решить проблему ограниченности финансовых ресурсов, доступных государственному сектору, как для создания новых медицинских учреждений, так и реконструкцию существующих, были предприняты в 2004 г. Первым таким проектом стал проект по выполнению комплекса работ и реконструкции здания в СПб ГУЗ «Городская больница № 14» и реконструкция здания СПб ГУЗ «Городской гериатрический медико-социальный центр».

Особенностью осуществления первого проекта государственно-частного взаимодействия в Санкт-Петербурге стало предоставление возможности частной компании «Согаз» перевести необходимый объем инвестиций для реконструкции двух, указанных в инвестиционном соглашении, медицинских учреждения в Комитет финансов Санкт-Петербурга, тем самым передав обязанность по проведению работ.

Для привлечения частного капитала в сферу здравоохранения с целью его использования для достижения общественных целей, государство готово передать некоторые здания, занимаемые

медицинскими учреждениями, в центре города в обмен на осуществление частной компанией реконструкционных работ других медицинских учреждений или создания нового учреждения в другом районе города. Нахождение такого решения проблемы было связано с быстрым ростом территории города, что привело к ситуации, когда расположение некоторых медицинских учреждений противоречит установленным стандартам нормам, кроме того многие медицинские учреждения нуждаются как в расширении своих мощностей, так и в внедрении новых технологий.

Осуществление проекта было основано на выпуске Постановления Правительства Санкт-Петербурга, приложение к которому включало инвестиционные условия, а также подписание двух контрактов, а именно – инвестиционного договора и договора аренды. Данный проект нельзя в строгом виде назвать государственно-частным партнерством, но это первая ступень к внедрению и использованию механизма ГЧП на практике. Реализация проекта стала важным шагом на пути развития государственно-частного взаимодействия, перехода на более высокий уровень сотрудничества и ухода от традиционного осуществления проектов посредством государственного заказа.

Если при реализации первого проекта с использованием нового подхода к осуществлению государственных проектов, инициатива скорее исходила от государства, чем от частных компаний, то теперь частные компании сами становятся инициаторами сотрудничества с государством, что свидетельствует о нахождении разработанного механизма выгодным для обеих сторон.

Для более детального рассмотрения реализации проектов с использованием метода ГЧП, обратимся к этапам подготовки и процессу осуществления проекта.

Важную роль в осуществлении подготовки проекта государственно-частного взаимодействия играет Комитет здравоохранения в Санкт-Петербурге, задача которого состоит в разработке технико-экономического задания (ТЭЗ) для создания нового медицинского учреждения. Главной особенностью этого мероприятия является предоставление инвестору возможности максимально гибко варьировать методы достижения поставленных в ТЭЗ целей, тем самым создавая стимулы для разработки инновационных решений и использования новых технологий.

На втором этапе государственное учреждение «Управление

инвестициями» при Комитете по строительству занимается разработкой документации для предоставления объекта недвижимости, а также оценкой необходимого объема инвестиций. Для осуществления указанных выше задач «Управление инвестиций» напрямую сотрудничает с комитетом по градостроительству и архитектуре и Комитетом по управлению городским имуществом (КУГИ).

Подготовкой проекта инвестиционного соглашения занимаются КУГИ совместно с Комитетом по строительству (КС), подписание которого осуществляется между частным сектором в лице компании и КУГИ после оценки поданного инвестиционного предложения компанией и выхода Постановления Правительства Санкт-Петербурга.

Таким образом, осуществление проектов по разработанной схеме позволило Комитету по здравоохранению частично решить проблему недофинансирования системы здравоохранения, а также получить доступ к инновациям частного сектора. Данный шаг позволил привлечь частных инвесторов в систему здравоохранения, и стал основой для развития механизма ГЧП.

На принципах государственно-частного партнерства в Краснодарском крае реализуются инвестиционные проекты администрации Краснодарского края с зарубежными партнерами:

1) по созданию, строительству и эксплуатации Краевого Диализного Центра по оказанию медицинской помощи больным с хронической почечной недостаточностью. Зарубежный партнер – компания «Фрезениус Медикал Кэа Дойчланд ГмбХ» (Германия).

Срок начала реализации инвестиционного проекта – 2006 г., срок окончания – 2016 г. Общий объем инвестиций в основной капитал – 168 млн. руб.;

2) по созданию современного производства новейшего высокотехнологичного рентгенодиагностического оборудования мирового уровня. Зарубежный партнер – компания Shimadzu Europa GmbH (Германия), российский партнер – ЗАО «Медицинские Технологии Лтд» (г. Москва).

Срок начала реализации бессрочного инвестиционного проекта – 2007 г. Общий объем инвестиций в основной капитал составляет 72 млн. руб.;

3) по осуществлению на территории Краснодарского края реконструкции производства и организации поставок инфузионных

растворов для ЛПУ Краснодарского края и Южного федерального округа. Российский партнер – ЗАО «Дельрус» (г. Екатеринбург). Общий объем инвестиций в основной капитал – 170 млн. руб.

С 2008 г. в Краснодарском крае ведется работа по созданию первой в России телемедицинской радиологической информационной системы с общей стоимостью 145 млн. руб. в рамках целевой программы «Развитие материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений Краснодарского края», утвержденной законодательным собранием Краснодарского края. Российский партнер в реализации данного проекта – ЗАО «Медицинские Технологии Лтд» (г. Москва).

В здравоохранении Краснодарского края расширяются принципы внедрения аутсорсинга с привлечением малого и среднего бизнеса.

За последние три года доля этих услуг в общем объеме финансирования Территориальной программы госгарантий возросла на 3 % (с 17 до 20 %), в основном за счет услуг транспортных организаций, лечебного питания и услуг прачечной.

В Краснодарском крае планируется дальнейшее развитие государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения, создающего благоприятные условия для притока инвестиций по направлениям:

- строительство новых лечебных заведений;
- реконструкция уже существующих медицинских учреждений;
- оснащение существующих и новых учреждений здравоохранения;
- активное использование возможностей бизнеса в области целевой подготовки медицинских кадров;
- проведение стажировок медицинских работников в ведущих мировых клиниках.

На условиях государственно-частного партнерства создается крупный перинатальный центр в Казани. Администрация Казани инвестирует в проект здание в центре города площадью 3,3 тыс. кв. м. с прилегающим земельным участком 1,7 тыс. кв. м. Частные компании проводят реконструкцию здания, обучение специалистов и внедряют новейшие медицинские технологии.

Казанский перинатальный центр будет включать центр планирования семьи и репродукции, отделения диагностики, педиатрии, поликлиническое и родильное отделения, хирургический

стационар, специализирующийся на гинекологических операциях. Большая часть инвестиций – порядка 8,4 млн. долл. будет направлена на реконструкцию здания, 3,1 млн. долл. пойдет на приобретение медицинского оборудования.

Однако, несмотря на успешные примеры, пока в нашей стране не сложилось единого понятия государственно-частного партнерства, в частности в сфере здравоохранения.

В разных странах преобладают различные формы государственно-частного партнерства. Скажем, в Германии лечебно-профилактические учреждения продаются частным инвесторам за символическую сумму в обмен на инвестиции и обязательства выполнять государственный заказ. В итоге в Германии доля частных лечебно-профилактических учреждений за последние десять лет увеличилась в пять раз и составляет более 20 %, поэтому на фоне снижения государственных расходов уровень системы здравоохранения остается высоким. В Швеции частный сектор был допущен в систему здравоохранения в 1991 г.: частникам разрешили брать в аренду больницы, службы скорой помощи, лаборатории. В качестве первого шага внедрения ГЧП в систему здравоохранения Австралии правительство выбрало единого частного оператора для проектирования, строительства, управления новыми больницами. Оператор работает с инвесторами, предлагая контракты на 15 лет под обязательство не создавать искусственных ограничений доступности медпомощи.

В Великобритании начиная с 1993 г. частники занимаются проектированием, строительством и иногда эксплуатацией новых медицинских объектов. В основном контракты с частными инвесторами заключаются на 30 лет, в течение этого времени государственный партнер предоставляет частному право владения, эксплуатации, а также вносит согласованную плату за доступность медпомощи.

С введением государственно-частного партнерства качество медуслуг повышается, а цены на медобслуживание снижаются. Например, в Швеции сдача в аренду стокгольмского госпиталя Сент-Грегори позволила сократить затраты на 30 % и обслуживать дополнительно 100 тыс. пациентов в год, стоимость рентгеновских услуг упала на 50 %, продолжительность ожидания диагностики и лечения сократилась на 30 %, стоимость услуг скорой помощи снизилась на 10 %, стоимость лабораторных услуг — на 40 %. В

Австралии благодаря реформе госзатраты на строительство лечебных учреждений упали на 20 %, количество обслуживаемых пациентов выросло на 30 %.

По данным консалтинговой компании Tenzor Consulting Group, в системе российского здравоохранения лишь 18 % оказываемых услуг приходится на долю частного капитала. Для сравнения: в транспорте этот показатель составляет 65 %, в ЖКХ – 55 %, в энергетике – 35 %. Эти цифры свидетельствуют о недооценке использования механизмов ГЧП в области медицины, а также о слабой законодательной базе в сфере здравоохранения.

Сегодня механизм ГЧП в российском здравоохранении применяется для создания новых или реконструкции старых медицинских учреждений. Однако бизнес пока неохотно вкладывается в такие проекты.

Существующая система здравоохранения в России налагает определенные ограничения на возможность более широкого применения механизма ГЧП в медицине. Сложность реализации ГЧП заключается в том, что возврат вложенных частным партнером средств государство должно ему гарантировать, а это сопряжено с большими рисками, учитывая, что инвестиции в медицине к быстрокупаемым никак нельзя отнести. Осложняет еще и то, что режим смешанной собственности, а также совместного пользования активами медицинских учреждений законодательно не регламентирован.

10.2 Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере здравоохранения с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Отрасль здравоохранения входит в так называемую «социальную сферу», которая всегда находится в числе первых интересов государства, так как недостатки именно этих отраслей в первую очередь ощущает на себе каждый гражданин – потенциальный избиратель. С другой стороны, широкий охват услугами этих сфер потенциально интересен и для бизнеса как сфера сбыта услуг, имеющая устойчивый, хотя и не всегда высокоплатежеспособный спрос. Эти два положения и можно назвать предпосылками необходимости развития государственно-частного

партнерства в сфере здравоохранения.

Под *государственно-частным партнерством в сфере здравоохранения* понимается участие государства в соответствующих проектах, более глубокое и широкое по сравнению с его обычными регулятивными и контрольными функциями (выдача лицензий, контроль и надзор за соблюдением административных требований и т.п.).

Текущее финансовое положение начинает весьма негативно отражаться на государственном и муниципальном финансировании строительства и реконструкции объектов здравоохранения. Постепенно сокращается (а то и сворачивается) финансирование приоритетного национального проекта «Здоровье».

Но поскольку публичная власть по-прежнему заинтересована в сохранении темпов строительства и реконструкции объектов здравоохранения и образования, значительная роль в данной области должна отводиться механизмам ГЧП.

Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения направлено на достижение целей, поставленных перед здравоохранением:

- снижение смертности от управляемых причин;
- повышение рождаемости;
- улучшение качества медицинской помощи;
- увеличение продолжительности жизни/

Международный опыт применения ГЧП свидетельствует о том, что наиболее распространенными схемами государственно-частного партнерства в странах с высоким уровнем здравоохранения: Германия, Швеция, Великобритания и Австралия является реализация партнерских проектов в сфере здравоохранения на основе двух моделей сотрудничества[5].

Первая – с условным названием BOLB (сокращение от (buy, own, lease back) – предусматривает строительство объекта здравоохранения частным партнером и продажу его госструктуре с обязательством последующей передачи в управление тому же частному партнеру.

Вторая – называемая Alzira (по названию клиники в Испании, где впервые была применена такая схема) – предусматривает сохранение прав собственности частного инвестора на построенную им больницу. Но с одним условием: с государственным ведомством здравоохранения больница заключает контракт, по которому

обязуется оказывать помощь населению за фиксированную плату со стороны государства.

ГЧП может способствовать формированию конкурентной среды в здравоохранении, созданию равных условий для организаций здравоохранения различных форм собственности, развитию добровольного медицинского страхования.

В этой связи на настоящий момент условно можно выделить две модели ГЧП в сфере здравоохранения:

- 1) традиционную модель инвестиционного договора;
- 2) потенциально перспективную концессионную модель.

Традиционная модель предполагает заключение между публичной властью (региональной или муниципальной) и девелопером-застройщиком инвестиционного договора. В соответствии с договором девелопер в качестве «нагрузки» от бюджета за предоставленную возможность строить жилую и / или коммерческую недвижимость, которая будет находиться в его собственности, обязуется построить и / или реконструировать определенные объекты здравоохранения (больницы, поликлиники, и т.п.), а затем передать их в собственность субъекта Российской Федерации или муниципалитета.

Такая модель, хорошо зарекомендовавшая себя в период стабильного роста строительной отрасли, была апробирована и активно применялась в Москве и других крупных городах. Положительной стороной для частного инвестора-застройщика в этой модели являлась поддержка со стороны муниципалитета и возможность вернуть свои затраты за счет эксплуатации коммерческой недвижимости и / или продажи квартир. Город же получал в свою собственность необходимые объекты социальной инфраструктуры. Помимо прочего, частный инвестор не нес никаких эксплуатационных затрат на содержание таких объектов.

Экономические изменения в стране и в мире, стагнация строительного комплекса могут весьма негативно сказаться на применимости данной модели. Ранее заключенные инвестиционные договоры будут в конечном итоге завершены (с просрочками исполнения и судебными спорами или без таковых), но перспективы заключения новых подобных соглашений вызывают обоснованные сомнения.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Концессионный закон)

предусматривает, что объектами такого соглашения могут быть «объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения; объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения»[5]. Типовые концессионные соглашения для объектов здравоохранения были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 № 138.

Несмотря на то, что Постановление было принято два года назад, достаточной правоприменительной практики по нему не имеется. Это может быть связано как с объективными, так и с субъективными причинами: отсутствием потребности в концессиях в области социальной инфраструктуры при работавшей традиционной модели ГЧП, основанной на принципах инвестиционного договора, и нежеланием власти «отдавать» социальную сферу на откуп частному бизнесу. Изменение социально-экономической ситуации должно пробудить интерес региональных и муниципальных властей к концессионному механизму финансирования развития социальной инфраструктуры.

Спецификой концессионной модели в сфере здравоохранения является необходимость осуществления одним концессионером двух видов деятельности:

- 1) деятельности по строительству / реконструкции объекта здравоохранения;
- 2) деятельности по оказанию медицинских услуг.

Помимо экономических трудностей совмещения, появляются юридические проблемы, связанные в частности с получением отличающихся друг от друга лицензий и разрешений. Способом разрешения подобных проблем может стать использование концессионером договора о совместной деятельности (простого товарищества), что допускается Концессионным законом.

Еще одной особенностью концессионных соглашений в социальной сфере является то, что в ходе их реализации должен быть предоставлен законодательно гарантированный минимум социальных услуг населению: обязательное медицинское страхование в здравоохранении. Решением этой задачи может стать как предусмотренная Концессионным законом возможность принятия на себя концедентом «части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование

(эксплуатацию) объекта концессионного соглашения», так и получение концессионером в той или иной форме субсидий от соответствующего уровня главного распорядителя бюджетных средств на обеспечение оказания социальных услуг и/или на реконструкцию / строительство соответствующего объекта. Выбор той или иной формы или их совмещение зависят от условий каждого конкретного проекта.

Финансирование концедентом части затрат концессионера на эксплуатацию объекта социальной инфраструктуры значительно приближает российскую модель концессионного соглашения к хорошо зарекомендовавшей себя в зарубежной практике модели контрактов жизненного цикла (life cycle contracts).

К другим инструментам ГЧП, так или иначе применимых при реализации инвестиционных проектов в сфере социальной инфраструктуры относятся:

- бюджетные ассигнования за счет средств Инвестиционного фонда России;
- финансирование различных институтов развития (Европейский банк реконструкции и развития, Международный банк реконструкции и развития и т.п.);
- возможности использования проектного финансирования за счет средств консервативных инвесторов и т.д.

В соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации, одним из механизмов реализации инфраструктурных проектов является использование государственных банков развития для привлечения долгосрочных инвестиций в отраслевые сферы экономики. По данным международной статистики, за счет кредитов и гарантий национальных банков развития финансируется до 10% осуществляемых вложений в основной капитал. Во многих странах мира совокупный объем долгосрочных кредитов и инвестиций национальных банков развития достигает 5% валового внутреннего продукта.

Приоритетными направлениями в области профессионального образования и науки в сфере здравоохранения являются участие работодателей и профессиональных ассоциаций в разработке образовательных стандартов, а также проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Сотрудничество государственного и частного сектора здравоохранения позволяет

сделать медицинскую помощь более качественной, доступной для большинства граждан Российской Федерации. Необходимо привлечение представителей предпринимательского сообщества к участию в разработке проектов нормативных правовых актов. При этом следует оказывать поддержку предпринимательской деятельности, развитию профессиональных ассоциаций, в том числе коммерческих, на условиях государственного социального заказа, социальных грантов и в иных формах.

Таким образом, в настоящее время с учетом складывающихся социально-экономических условий представляется необходимым сосредоточить определенные усилия на реализации потенциала такой формы ГЧП в сфере здравоохранения как концессионные соглашения. Трудности, связанные с осуществлением концессионной схемы, вполне преодолимы при согласованном взаимодействии региональных и муниципальных органов власти и частного бизнеса. Не последнюю роль может сыграть здесь и привлечение квалифицированных консультантов юридического, экономического и отраслевого направлений. Опыт использования концессионной модели и иных форм ГЧП в других сферах может сослужить неплохую службу и применительно к объектам социальной инфраструктуры, став локомотивом развития данной отрасли [17].

Основной целью государственно-частного партнерства в здравоохранении является развитие инфраструктуры учреждений здравоохранения, увеличение объемов финансирования оказанной медицинской помощи населению, повышение ее доступности и качества.

Дальнейшему развитию механизмов государственно-частного партнерства будет способствовать привлечение к работе в условиях государственного задания (заказа) частных медицинских организаций, располагающих современной материально-технической базой, передовыми медицинскими технологиями, что позволит не только сэкономить государственные ресурсы, но и ограничить их неэффективное использование.

Для реализации вышеуказанных направлений потребуются внесение изменений в бюджетное, налоговое и гражданское законодательство, законодательное регулирование вопросов деятельности негосударственных медицинских организаций, формирование организационных механизмов содействия развитию государственно-частного партнерства.

10.3 Инструменты реализации региональных инфраструктурных проектов в сфере образования с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Современный отечественный и мировой опыт доказывают, что в последнее время активно развивается государственно-частное партнерство в области образования. Это доказывает то, что государство и бизнес заинтересованы в активном взаимодействии в решении масштабных задач, стоящих сегодня на повестке дня и направленных на решение актуальных социально-экономических проблем.

В качестве стратегического направления, способного оказать позитивное влияние на качество экономического роста, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года отмечается развитие сектора социальных услуг на принципах государственно-частного партнерства. Мировая практика показывает, что наиболее активно государственно-частные партнерства развиваются инфраструктурных отраслях, в том числе в отраслях социальной инфраструктуры, к которым относится образование

Государственно-частное партнерство в сфере образования можно представить как взаимодействие государственных образовательных учреждений и структур бизнеса на основе взаимных интересов для достижения общих целей. Также можно сказать, что это партнерство представляет собой альянс между государством и бизнесом в целях реализации образовательных проектов на основе законодательных актов и специальных соглашений.

Анализ законодательства в области ГЧП в сфере образования, включая финансовые механизмы регулирования этой деятельности, показывает его несовершенство и несоответствие общепринятым зарубежным инструментам, доказавшим свою эффективность.

Большую роль призваны играть сегодня проекты ГЧП при создании и развитии университетских комплексов, объединяющих образовательные, исследовательские учреждения и иные учреждения и организации. Такая инновационная структура вуза позволяет повысить эффективность и качество образовательного процесса, развить его прикладную направленность, максимально использовать интеллектуальные, материальные, информационные и человеческие

ресурсы для подготовки специалистов, проведения исследований, разработки инновационных проектов.

Бизнес сегодня призван и активно способствует развитию социальных инвестиций в области образования.

Основным содержанием социальной ответственности компаний в наше время является взаимодействие с образовательными учреждениями, их структурными подразделениями, учебными и научными коллективами, расширение присутствия компаний, как в самом образовательном процессе, так и в управляющих органах, включая наблюдательные, попечительские и иные виды советов.

Причем, если раньше частный сектор ограничивался лишь благотворительной помощью, спонсорством или просто пожертвованиями, то сегодня он ориентирован на активное участие в жизни учебного заведения, его развитие, совершенствование материальной базы, вовлечение за свой счет уникальных специалистов в систему подготовки кадров, привлечение своих специалистов в процесс модернизации учебных заведений на территории своего присутствия, привлечение средств других благотворителей, а также бюджетов различных уровней для реализации совместных образовательных проектов в рамках и на основе ГЧП.

Характерным примером является создание корпоративных университетов как в самих компаниях, так и в рамках высшего учебного заведения.

Основными видами социальных инвестиций в сферу образования могут быть следующие:

- финансовые инвестиции в виде пожертвований в эндаументы, фонды развития и иные фонды, предназначенные для развития учебного заведения, грантовые образовательные программы;
- прямые социальные инвестиции, направленные на совершенствование или изменение рынка труда в целом или на территории своего присутствия;
- развитие совместных проектов на основе софинансирования и взаимной выгоды;
- лоббирование интересов учебного заведения, проведение совместных акций и мероприятий;
- безвозмездное предоставление товаров и услуг учебному заведению.

Управление имуществом образовательных учреждений при реализации различных механизмов ГЧП направлено в первую очередь на формирование эффективного инструментария воздействия на финансовые и нефинансовые активы учреждений профессионального образования. Участие учреждений профессионального образования в механизмах государственно-частного партнерства часто требует кардинального изменения системы управления УПО, прорыва в концептуальном плане [2].

Прежде всего, учреждения профессионального образования сталкиваются с необходимостью использования рыночных механизмов в управлении имуществом учреждений, применения актуальных технологий стратегического, финансового, инвестиционного управления.

Вместе с тем инструментарий управления имуществом УПО должен учитывать социальную направленность деятельности учреждений профессионального образования.

Механизмы государственно-частного партнерства в области управления имуществом образовательных учреждений можно классифицировать по типам организационно-экономических моделей ГЧП.

1. В контрактных механизмах ГЧП

1.1. Договоры на управление имуществом (концессионные соглашения, контракты на управление, аренда, лизинг, соглашения о разделе продукции)

1.2. Договоры на обеспечение операционной деятельности (поставка продукции для государственных нужд, контракты технической помощи, контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг)

1.3. Банковский кредит

2. В кооперационных механизмах ГЧП

2.1. Выпуск ценных бумаг (акций, векселей)

2.2. Соинвестирование

3. В прочих механизмах ГЧП

3.1. Государственные гарантии

3.2. Инвестиционные налоговые кредиты

В настоящее время среди выделенных механизмов ГЧП в области управления имуществом учреждений профессионального образования (УПО) наиболее распространены те, что относятся к контрактным механизмам ГЧП.

Реже всего встречаются механизмы ГЧП, относимые к выпуску ценных бумаг и характеризующиеся высоким рыночным риском. Среди кооперационных и прочих механизмов ГЧП в большей степени в России и за рубежом встречаются соинвестирование (инвестиционные контракты и совместные предприятия) и предоставление государственных налоговых гарантий.

В ряде стран Запада признается совместная ответственность государства и различных коммерческих организаций за профессиональное обучение и занятость. При этом строятся такие системы взаимодействия государства и бизнеса, которые характеризуются различной степенью участия государства и частных партнеров в национальных системах образования и обучения.

В ряде случаев участие коммерческих организаций в финансировании учреждений профессионального образования регулируется законодательством. Чаще всего наблюдается «косвенный» механизм такого участия коммерческих организаций в национальных системах образования и обучения посредством уплаты специальных налогов, взносов, сборов. Вместе с тем в сфере образования широко распространены такие механизмы взаимодействия государства и бизнеса, как оплаченный учебный отпуск и создание в рамках коллективных договоров специальных фондов, действующих как фонды обучения.

Выделяют следующие схемы финансирования образования, распространенные в западных странах:

- обеспечение налоговых поступлений в бюджет, используемых государством впоследствии для финансирования образования (формируется преимущественно путем налогов, взносов, выплат из фонда оплаты труда коммерческих организаций);

- «налоговый щит», т. е. освобождение коммерческих организаций от налогов или снижение их уровня, в том числе за счет установления минимальных инвестиций работодателя на обучение (преимущественно в виде процента от фонда оплаты труда);

- налоги-гранты — собираемые налоги распределяются между организациями, реализующими программы обучения по направлениям, которые признаны приоритетными государством и/или отраслью.

Первая схема обычно используется в странах, испытывающих нехватку государственных средств, и является наиболее надежным источником финансирования обучения.

Кроме того, при исчислении налога на нужды образования в качестве налоговой базы могут использоваться разные финансово-экономические показатели (фонд оплаты труда, стоимость производства и экспорта, стоимость рабочих контрактов и т. д.).

Например, во Франции коммерческим организациям вменяется в обязанность участие в финансировании начального и непрерывного профессионального обучения посредством уплаты специального налога на «ученичество», средства от которого могут быть как уплачены в бюджет, так и израсходованы компаниями на заработную плату обучающимся, на гранты центрам обучения, на обучение молодежи и т. п.

Как правило, для распоряжения средствами, полученными от налога на «ученичество», коллективными договорами предусмотрено создание Уполномоченных объединенных управлений по сборам (УОУС). УОУС управляются советами, в состав которых входят представители работодателей и профсоюзов. УОУС осуществляют свою деятельность под руководством национальных органов управления профессиональным обучением.

Механизм освобождения от налогов удобен тем, что организации-работодатели избавлены от необходимости уплаты налога в бюджет, финансовые ресурсы остаются в распоряжении организации. Контроль над реализацией данной схемы обязательного финансирования образования возложен либо на Министерство труда, либо на налоговые службы.

Например, для вовлечения коммерческих организаций в финансирование учреждений профессионального образования во Франции предусмотрено государственное финансирование программ обучения проблемных групп преимущественно за счет предоставления налоговых льгот организациям, активно участвующим в обучении.

Косвенная схема финансирования образования существует и в Дании. Государственное финансирование начального и непрерывного обучения в Дании составляет четвертую часть корпоративного финансирования, осуществляемого за счет обязательных взносов. Все коммерческие организации Дании платят обязательный взнос, средства которого направляются на финансирование начального профессионального обучения. Часто средства от такого взноса рефинансируются организацией для погашения стоимости обучения на предприятии, при этом формируется смешанная система

финансирования непрерывного обучения как за счет привлечения средств работодателей, так и за счет средств работников предприятий.

Реализация механизма налогов-грантов предполагает создание специальных фондов, способствующих обучению и трудоустройству безработных (в результате сокращения производства, закрытия предприятий или роста производительности труда).

Средства фондов формируются преимущественно из взносов организаций — членов фонда пропорционально уровню начисляемой заработной платы. Такой механизм финансирования образования распространен в Швеции.

В России из трех выделенных схем обязательного финансирования образования частично действует лишь принцип «налогового щита», но не в традиционной форме, а посредством отнесения расходов на обучение на расходы, связанные с производством и реализацией, и уменьшение тем самым налогооблагаемой базы (в итоге — уменьшение налога на прибыль).

Выпуск ценных бумаг часто является для организации единственным возможным способом формирования источников финансирования инвестиционных проектов, в том числе для функционирующей организации дополнительным источником финансирования может быть новая эмиссия акций. В рамках данного механизма ГЧП следует различать специфику выпуска акций и выпуска векселей в управлении имуществом УПО.

Выпуск акций способствует обеспечению эффективного взаимодействия учреждения профессионального образования и субъекта частного сектора в процессе реализации механизма ГЧП на основе юридического оформления правоотношений. Кроме того, выпуск акций позволяет более прозрачно распределить риски организаций — участников ГЧП и их выгоды, более четко разграничить их права и обязанности.

Данный механизм ГЧП способствует расширению взаимодействия субъектов частного сектора и УПО на взаимовыгодной основе в таких областях, как НИОКР, а также, что не менее важно, в их коммерциализации, реализации результатов НИОКР. Участие субъектов ГЧП обусловлено возможностью получения как экономических выгод, так и выгод неэкономического характера.

Нормативно-законодательная база, регулирующая деятельность российских УПО, предоставляет возможность использовать соинвестирование как один из механизмов ГЧП. Соинвестирование дает возможность субъектам частного сектора осуществлять финансирование инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением имущества УПО.

В данном случае одной из главных задач при реализации такого механизма ГЧП является контроль за использованием имущества УПО в соответствии с установленными целями инвестиционного проекта.

Соинвестирование является агрегированным механизмом ГЧП, в рамках которой целесообразно выделить следующие частные механизмы:

- инвестиционный контракт (проект);
- совместные предприятия.

Главной целью реализации инвестиционного проекта как механизма ГЧП является строительство и реконструкция зданий и сооружений УПО за счет средств субъектов частного сектора с целью их последующего использования для реализации уставных целей и задач УПО.

К основным задачам реализации инвестиционных проектов в образовании целесообразно отнести сохранение и развитие материально-технической базы УПО, создание нематериальных активов, минимизацию расходов на содержание, ремонт, реконструкцию объектов имущества УПО и их распределение между УПО и субъектами частного сектора.

В зарубежной практике получили распространение инвестиционные проекты, основанные на концессии.

В России данный механизм ГЧП получил недостаточно широкое распространение, но может применяться в отношении средних и крупных бюджетных ОУ с высоким уровнем обеспеченности помещениями и земельными участками.

Инвестиционный проект предполагает вложение денежных средств, ценных бумаг и иного имущества (в том числе имущественных прав и иных прав, имеющих денежную оценку) в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Представляется целесообразным выделить следующие варианты вложений сторон инвестиционного проекта как механизма ГЧП:

субъектом частного сектора осуществляется финансирование проекта за счет собственных или заемных средств, УПО предоставляет субъекту частного сектора права пользования имуществом УПО (зданиями, помещениями, сооружениями) на основе договора аренды, которое будет использоваться для реализации инвестиционного проекта.

При соинвестировании участников ГЧП в совместные инвестиционные проекты по управлению имуществом, принадлежащим УПО на праве оперативного управления и находящимся в федеральной собственности, установлена конкурсная процедура. Если УПО - участник ГЧП является автономным учреждением, то имущество, являющееся особо ценным или приобретенным за счет средств учредителя, может быть использовано при реализации инвестиционного проекта только с согласия собственника.

К числу инвестиционных проектов, чаще всего встречающихся в рамках ГЧП, относят следующие проекты:

- создание учебно-практических комплексов (учебно-практических зданий и сооружений);
- строительство инфраструктурных комплексов (в том числе для ведения предпринимательской деятельности).

К инвестиционным проектам в ГЧП могут относиться специальные контракты на строительство учебно-практических и инфраструктурных комплексов, полностью финансируемые за счет средств УПО и результаты которых используются УПО.

Такие проекты в ГЧП выполняются по результатам конкурсного отбора застройщика, и их целесообразно относить к числу контрактных моделей ГЧП.

Для юридического оформления обязанностей сторон УПО и субъект частного сектора заключают договор аренды имущества, использование которого предполагается при реализации инвестиционного проекта. В договоре аренды прописываются обязательства субъекта частного сектора по финансированию создания имущественного объекта, а также порядок использования и права собственности сторон в отношении созданного имущества, необходимого для осуществления предусмотренной деятельности.

Согласно российской законодательной базе возможно создание совместных предприятий посредством договоров простого товарищества. Договоры простого товарищества распространены в

российской практике недостаточно широко. Такой механизм ГЧП возможен в отношении УПО как в форме ОУ, так и в форме АУ.

Преимущества договора простого товарищества заключаются, на наш взгляд, в экономической и юридической прозрачности совместной деятельности УПО и субъектов частного сектора, в отсутствии сложных процедур регистрации договора простого товарищества и процедур согласования с учредителем УПО. Представляется, что договор простого товарищества как механизм ГЧП способствует более эффективному взаимодействию субъектов частного сектора и УПО в инновационных областях - НИОКР, разработке образовательных программ, реализации некоммерческих образовательных проектов и др.

Согласно ст. 1041 ГК РФ по договору простого товарищества двое или несколько лиц обязуются соединить вклады и осуществлять совместную деятельность для извлечения прибыли или достижения иной цели. Вместе с тем закон ограничивает состав участников договора простого товарищества, целью которого является осуществление предпринимательской деятельности. Сторонами такого договора могут быть только индивидуальные предприниматели и/или коммерческие организации.

Таким образом, вхождение УПО в состав участников договора простого товарищества возможно только в случае реализации совместных проектов, не связанных с извлечением прибыли и не являющихся предпринимательской деятельностью.

Вкладом в договор простого товарищества субъектами частного сектора чаще всего выступают денежные средства и иное имущество. В свою очередь, УПО может вносить вклад в договор простого товарищества. Это может быть как имущество, так и профессиональные знания, навыки, умения, деловые связи и репутацию. Вклады, вносимые товарищами, предполагаются равными по стоимости, если иное не предусмотрено договором простого товарищества. Денежная оценка вкладов товарищей производится по соглашению между ними.

Имущество, внесенное субъектами ГЧП, принадлежащее им на правах собственности, признается общей долевой собственностью товарищей. Каждый участник отвечает по договорным обязательствам товарищества всем своим имуществом пропорционально стоимости его вклада в имущество товарищества. Каждый товарищ несет расходы и убытки товарищества

пропорционально стоимости его вклада в общее дело. При прекращении договора простого товарищества имущество, переданное в общее пользование товарищей, возвращается товарищам, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

В рамках действующей нормативно-законодательной базы результаты, полученные от совместной деятельности по договору простого товарищества, признаются общей долевой собственностью товарищей и подлежат распределению пропорционально стоимости вкладов товарищей в общее дело. В сфере образования продуктом, получаемым по договору простого товарищества, часто является вновь созданная интеллектуальная собственность. Законодательством установлен порядок распределения совместно создаваемой интеллектуальной собственности по договорам простого товарищества либо пропорционально стоимости вкладов товарищей в общее дело, либо по соглашению сторон.

В ряде случаев при заключении договора простого товарищества возможно использование презумпции, согласно которой все вклады сторон вне зависимости от вида вклада могут признаваться равными по стоимости. Соответствующим образом распределяется и создаваемая интеллектуальная собственность.

Вне зависимости от специфики создаваемого совместно продукта - образовательных курсов и программ, некоммерческих образовательных проектов и т. д. - ключевая задача договоров простого товарищества как механизма ГЧП состоит в развитии социального партнерства в профессиональном образовании. При этом участие субъектов частного сектора в договорах простого товарищества зачастую обусловлено возможностью получения неэкономических выгод и результатов, реализации социальной ответственности, формирования положительного имиджа, решения социальных задач.

Важным направлением развития ГЧП в сфере образования является создание и развитие институтов общественного участия как механизма реализации ГЧП в области образования. К таким институтам относятся наблюдательные, попечительские, общественные, управляющие и иные виды советов, создаваемых в учебных заведениях. Эти институты позволяют подключать к развитию системы образования, материальной, интеллектуальной и научной базы учебного заведения как представителей самого учебного заведения, так и представителей государства, частного

бизнеса, науки, широкой общественности, обучаемых и других. Своим участием каждый представитель призван вносить свой вклад в развитие учебного заведения. Это может быть привлечение финансирования, разработка стратегии, предоставление грантов на обучение, помощь в трудоустройстве выпускников, лоббирование интересов в органах власти, доведение информации об учебном заведении до общественности и средств массовой информации и другие формы участия.

Как правило, таким институтам (советам) предоставляются широкие полномочия. Это придает большое значение вопросу об их составе. В число участников входят (или могут входить) члены правительства, депутаты различного уровня, руководители федеральных, региональных и муниципальных органов власти и управления, главы администраций субъектов Российской Федерации, представители деловых кругов, общественные деятели, руководители предприятий (в том числе государственных компаний и корпораций), руководители благотворительных фондов.

Другим важным направлением ГЧП в области образования является развитие взаимодействия государства, бизнеса, общественных организаций и образовательных учреждений в разработке и совершенствовании содержания образовательных программ, стандартов, разработке и реализации программ повышения квалификации для профессорско-преподавательского состава и работников компании.

Перспективным направлением взаимодействия является совместное формулирование тем курсовых и дипломных проектов с ориентацией на конкретных заказчиков из числа потенциальных работодателей из государственного или частного сектора.

Современным и перспективным направлением ГЧП являются гранты и грантовые программы в виде безвозмездного финансирования конкретных направлений деятельности: академических курсов и программ, мероприятий и исследований, научной деятельности, проектов, стипендиальных программ и др. Очень активную деятельность проводят в этом направлении благотворительные фонды. Это повышает доступность образования, способствует его модернизации, предоставляет новые возможности для соискателей.

Другим все более и более развивающимся направлением ГЧП является создание ассоциаций выпускников (Alumni) – общественных

организаций, являющихся добровольными общественными самоуправляемыми организациями.

Выпускники в рамках таких организаций содействуют налаживанию деловых и профессиональных контактов, инициируют совместные проекты, организуют взаимодействие с администрацией и студентами учебного заведения, проводят совместные мероприятия, способствуют трудоустройству и помогают друг другу в поиске работы. Члены ассоциаций выпускников активно участвуют в совершенствовании содержания образовательного процесса. Следует заметить, что это направление становится все более и более востребованным и распространенным. Даже абитуриенты при выборе учебного заведения обращают внимание на наличие ассоциации выпускников и интересуются вопросами трудоустройства при его окончании. Очень часто эти ассоциации становятся инициаторами создания попечительских советов, а в дальнейшем принимают активное участие в их деятельности.

Ассоциации выпускников как механизм ГЧП является одним из самых перспективных направлений взаимодействия государства, учебного заведения, общественных и частных структур. Однако пока этот механизм не получил должного распространения в нашей стране, имея тем не менее большой потенциал.

Контрольные вопросы

1. Укажите факторы успеха реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения.
2. Что понимается государственно-частным партнерством в сфере здравоохранения?
3. Приведите примеры реализации инфраструктурных проектов в сфере здравоохранения с применением ГЧП в Санкт-Петербурге.
4. Приведите примеры реализации механизмов ГЧП в сфере здравоохранения в зарубежных странах.
5. Назовите модели ГЧП в сфере здравоохранения.
6. Какие инструменты ГЧП при реализации инвестиционных проектов в сфере социальной инфраструктуры Вы знаете?
7. Назовите модели реализации механизмов ГЧП в инфраструктурных проектах сферы образования.

Литература

1. Болотов В. А. О создании общероссийской системы оценки качества образования в Российской Федерации [Электронный ресурс]

// Режим доступа: www.vestnik.edu.ru/bolotov5.html, свободный.

2. Государственно-частное партнерство в сфере науки и образования — основа сотрудничества регионов и бизнес-сообщества // Материалы ежегодной научно-практической конференции (13–14 декабря 2006 г.). Тверь: Тверской ИнноЦентр, 2007.

3. Деникаева О. В. Противоречия формирования социального партнерства в современном образовании: региональный аспект. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Екатеринбург, 2005.

4. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: 2010.

5. Зверев А.А. Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы / под общ.ред. А.А. Зверева. – М.: 2009. – 244 с.

6. Зусман Е.В. ГЧП в условиях экономического кризиса: новые тенденции развития // Юрист. – 2009. – № 1.

7. Литовченко С.Е. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве / С.Е. Литовченко, А.Е. Дынин, А.Д. Нефедьев, Я.В. Семенов.- М.: Драфт, 2007. – 108 С.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в России сырьевая ориентация экономики не может обеспечить высокое качество экономического роста и устойчивую социальную ориентацию экономики. Перед обществом стоит задача перехода на инновационное развитие и осуществление реальной модернизации экономики. В этих условиях осуществляется активный поиск инструментов стимулирования инвестиционной активности частного капитала и при этом обеспечения наиболее эффективного сочетания интересов государства и предпринимательских структур. В качестве такого инструмента на первый план выдвигается государственно-частное партнерство (ГЧП).

Взаимодействие государства и частного бизнеса, создание устойчивых партнерских отношений между ними как на федеральном, так и региональном уровнях осложняется недостаточной проработанностью институционально-экономических основ этого взаимодействия, вопросов перераспределения прав собственности, возникающих в процессе реализации инфраструктурных проектов в рамках отношений ГЧП, поспешностью принятия административных решений по созданию ГЧП без обстоятельной проработки его модели и механизма.

Нечеткое представление о финансовых источниках, потенциальных рисках и ожидаемой эффективности от реализации проектов в ряде случаев приводят к неэффективному использованию государственных ресурсов и потере бизнесом заинтересованности в участии в ГЧП.

Некоторые институциональные формы партнерства и адекватные им экономические отношения нередко ошибочно расцениваются не как механизм прогрессивного поступательного экономического развития, а лишь как текущий пересмотр, изменение сложившейся системы отношений собственности и простая перемена подходов к финансированию.

Между тем, ГЧП представляет собой не простое объединение ресурсов государства и бизнеса, а новую экономическую форму взаимодействия государства и бизнеса с целью достижения наиболее эффективных для общества результатов. Это взаимодействие может осуществляться в разнообразных институционально-экономических

формах и на различных уровнях национального хозяйства (федеральном, региональном и муниципальном).

Разнообразны и цели различных партнерств. Одной из наиболее сложных проблем при этом является вопрос финансового обеспечения ГЧП, определяющего уровень его инвестиционного потенциала и экономическую эффективность. В связи с тем, что любое вложение капитала предполагает его рациональное, экономически выгодное (прибыльное) инвестиционное размещение, одним из важнейших организационно-управленческих вопросов ГЧП является поиск компромиссных решений, обеспечивающих, с одной стороны, достаточную для бизнеса доходность вложенного капитала при разумном распределении рисков, а, с другой стороны, максимально быстрое и качественное решение актуальных социальных проблем и эффективное управление объектами государственной собственности.

Существует настоятельная необходимость полного осмысления проблем, возникающих в процессе функционирования механизма государственно-частного партнерства, имущественных отношений, специфических проблем управления объектами собственности в рамках ГЧП и их отчуждения, осуществляемого в тесной связи с исследованием финансового механизма, источников финансирования, форм и процесса финансового обеспечения ГЧП, распределения имущественных долговых обязательств и соответствующих им прав и ответственности, возникающих рисков, критериев оценки реальных финансовых и социальных результатов ГЧП.

Развитие рынка инфраструктурных проектов ГЧП – достаточно тонкий механизм, предполагающий существенное повышение эффективности деятельности органов региональной власти и включающий в себя определение спроса на планируемые проекты ГЧП, определение и формирование спроса на выпускаемую ГЧП продукцию, трансформацию этого в контракты на развитие инфраструктуры или наукоемкого производства, регулирование хода выполнения этих контрактов, бюджетные субсидии.

При этом целесообразно разработать систему критериев формирования и отбора пакета проектов ГЧП, показателей бюджетно-проектной эффективности инвестиционного проекта, демонстрирующих приемлемую для государства эффективность деятельности частного сектора по реализации проекта ГЧП.

Учебное издание

Измалкова Светлана Александровна

Головина Татьяна Александровна

Фаустова Ирина Леонидовна

Тронина Ирина Алексеевна

Елецкая Светлана Сергеевна

УПРАВЛЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ПРОЕКТАМИ

Учебное пособие

Редактор В.Л. Сверчкова

Технический редактор