

ОЦЕНКА УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В УРАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ

И. А. Рудниченко, Т. Ю. Лушникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассматриваются направления развития государственно-частного партнёрства в системе экономических отношений региона. Государственно-частное партнёрство характеризуется как способ управления отношениями государственной собственности в регионе. Названы сферы применения данного способа в социально-экономических отношениях территорий. Приводится анализ достижений среднего и малого предпринимательства в развитии государственно-частного партнёрства в Уральском регионе, а именно в Челябинской, Свердловской, Курганской и Тюменской областях. Обосновывается положение о необходимости создания механизма развития партнёрских отношений в сфере управления государственной собственностью. Данный механизм должен включать в себя не только правовые предпосылки реализации государственно-частного партнёрства в регионах, но и экономические, материальные, информационные, институциональные условия для формирования, развития и оценки системы государственно-частного партнёрства. В статье на основе анализа правовых условий развития государственно-частного партнёрства предлагается методика оценки реализации партнёрских отношений между бизнесом и региональными властными структурами. Также обозначены необходимые задачи для повышения эффективности развития государственно-частного партнёрства в регионах Урала.

Ключевые слова: *государственно-частное партнёрство, регион, условия развития ГЧП, показатели оценки развития ГЧП, инжиниринговый кластер, кибертоп, синергия, контракт жизненного цикла.*

EVALUATION OF DEVELOPMENT CONDITIONS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE URAL REGION

I.A. Rudnichenko, T.Yu. Lushnikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article examines the directions of development of public-private partnership (PPP) in the system of economic relations of the region. State-private partnership is characterized as a way of managing the relations of state property in the region. Areas of application of this method in the socio-economic relations of the territories are named. The analysis of achievements of medium and small entrepreneurship in the development of public private partnership in the Urals region, in Chelyabinsk, Sverdlovsk, Kurgan and Tyumen regions is presented. A provision on the need to create a mechanism for the development of partnership relations in the sphere of managing state property is explained. This mechanism should include not only legal prerequisites for the implementation of public-private partnership in the regions, but also economic, material, information, institutional conditions for the formation, development and evaluation of the public-private partnership system. In the article, based on the analysis of legal conditions for the development of public-private partnership, a methodology is proposed for assessing the implementation of partnerships between business and regional authorities. Also, the necessary tasks for improving the efficiency of public-private partnership development in the regions of the Urals are outlined.

Key words: *public-private partnership, region, conditions for PPP development, indicators of PPP development assessment, engineering cluster, cybertop, synergy, life cycle contract.*

На сегодняшний день по всей территории России осуществляются кардинальные изменения в системе взаимоотношений государственного и частного секторов экономики. В то время когда рыночные реформы в экономике страны существенно сократили государственный сектор, функции управления важнейшими объектами жизнеобеспечения перешли в руки частному бизнесу. В таких условиях первостепенной проблемой для органов публичной вла-

сти является переход к стратегическому партнёрству с частным сектором, повышение эффективности использования государственной собственности, формирование экономического порядка и системы взаимоотношений, которые обеспечивали бы и гарантировали развитие экономики регионов и государства в целом. Усилия властных структур должны быть направлены на преобразования, обеспечивающие возможность свободной конкуренции с мерами

государственного регулирования и обеспечения как интересов общества, так и его будущих поколений [1].

Развитие государственно-частного партнёрства (ГЧП) позволяет создать синергию возможностей органов государственного управления и органов местного самоуправления и инициативы, опыта, эффективности частного капитала, позволяет привлечь значительные инвестиции в российскую экономику на средней и долгосрочной основе [2].

Проанализировав законодательно-нормативную базу и конкретные меры, принимаемые в Российской Федерации на федеральном уровне и в регионах, выделяем следующие аспекты:

ГЧП сегодня реально включено в экономическую политику страны, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В Российской Федерации складывается своё, во многом уникальное понимание форм, методов и механизмов реализации ГЧП, в том числе на региональном уровне.

Идёт весьма активное формирование правовой базы ГЧП на федеральном и региональном уровнях¹.

Учитывая, что и государство, и бизнес возлагают на ГЧП большие надежды, рассматривая его как важный инструмент повышения региональной конкурентоспособности, процесс внедрения механизмов ГЧП происходит постепенно. В основном преобладают упрощённые взгляды на ГЧП как на форму привлечения средств, с одной стороны, государства, а с другой стороны, коммерческих структур для решения главным образом экономических задач [1]. Несмотря на нерешённость ряда методологических вопросов концепции перехода к партнёрским взаимоотношениям власти и бизнеса, отсутствие должного опыта частного партнёрства, внедрение ГЧП в нашей стране набирает обороты (таблица).

В регионах Урала государственно-частное партнёрство активно развивается. По мнению экспертов, оно является выходом для малых территорий, способствует их развитию. Создание благоприятного инвестиционного климата и стимулирование инвестиционной активности предприятий определялись как одно из приоритетных направлений деятельности частного партнёрства Челябинской области².

¹ В частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2006 г. № 131-ФЗ.

² Государственно-частное партнёрство в России 2016—2017: текущее состояние и тренды [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/>

Рейтинг развития ГЧП в регионах³

Место (динамика 2008–2010 гг.)	Регион	Уровень развития ЧПП, %
1 (–)	Санкт-Петербург	69,2
3 (+7)	Москва	63,8
8 (–4)	Свердловская область	59,6
61 (–11)	Челябинская область	28,1
66 (–38)	Курганская область	25,3
72 (+3)	Тюменская область	23,3

В Челябинской области региональный закон о государственно-частном партнёрстве был принят ещё 2009 г. По данным регионального министерства экономического развития, он позволил повысить инвестиционную привлекательность региона и установить чёткие и понятные для всех правила участия органов власти в реализации совместных проектов и порядок участия в них партнёров. Объём привлечённых инвестиций в основной капитал в 2008 г. составил 181,9 млрд р., в 2009 — 138,1 млрд р. (75,9 % по отношению к 2008 г.), в 2015 — 158,8 млрд р.⁴

На основе государственно-частного партнёрства на территории региона реализуется более 50 инфраструктурных инвестиционных проектов. В основном это проекты модернизации неэффективных муниципальных котельных и создания новых высокорентабельных источников теплоснабжения. С точки зрения региональных органов власти, наиболее перспективным направлением для реализации при помощи механизмов ГЧП являются проекты по строительству новых теплогенерирующих мощностей, в особенности объектов малой энергетики, а также проекты по модернизации объектов жилищно-коммунального комплекса, финансируемые путём заключения соглашений о долгосрочных тарифных обязательствах⁵.

ratingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (Дата обращения 01.02.2018)

³ Источник: Центр развития ГЧП.

⁴ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

⁵ Развитие государственно-частного партнёрства в регионах Российской Федерации: современный обзор [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-regionah-rossiyskoy-federatsii-sovremennyy-obzor> (Дата обращения 01.02.2018)

Помимо этого, 74-й регион имеет соглашения об инвестиционном сотрудничестве с ведущей строительной компанией Италии, в работе предусматриваются реализация ряда проектов в регионе с применением механизмов ГЧП. Несмотря на санкции, стратегия является одним из направлений социально-экономического развития Челябинской области до 2035 г.⁶

Свердловская область входит в число максимально развитых регионов страны и является одним из наиболее благоприятных в России территорий для осуществления инвестиционной деятельности.

Объём инвестиций в основной капитал за счёт всех источников финансирования на территории области в 2008 г. составил 242,6 млрд р. (106,6 % к уровню 2007 г. в сопоставимой оценке), в 2009 — 201,3 млрд р. (77,5 %), в 2010 — 217,4 млрд р. (107%), в 2015 — 286,7 млрд р.⁷

В Екатеринбурге и некоторых соседних городах уже много лет действует закон о ГЧП. Только через инжиниринговый кластер инфраструктурных проектов проходит девять проектов, реализуемых по данной схеме. Среди них: схемы модернизации водоснабжения и водоотведения в Кировграде и Первоуральске, строительству дождевой канализации и очистных сооружений в Ревде, утилизация лигнина с последующим отоплением посёлков в Новолялинском городском округе и др. В завершающей стадии находятся опытно-промышленные испытания установки «Кибертоп» в Новолялинском городском округе — экологический проект инжинирингового кластера, который реализуется по заказу и совместно с Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области. «Кибертоп» — собственная разработка инжинирингового кластера, позволяющая утилизировать все виды отходов без вреда для атмосферы и отапливать за счёт сжигания отходов населённые пункты и социальные объекты⁸.

Министерство инвестиций и развития Свердловской области объявило о появлении

специализированной структуры по сопровождению проектов государственно-частного партнёрства — АО «Центр компетенций ГЧП». По сообщению ведомства, структура уже сопровождает некоторое количество проектов. Один из проектов ГЧП — создание парковочного комплекса с благоустройством набережной реки Исеть и прилегающей территории в квадрате улиц Куйбышева — Розы Люксембург — Народной воли в Екатеринбурге, реконструкция на основании концессионного соглашения памятника архитектуры — усадьбы Железнова. Ещё один проект — строительство школы волейбола Н. В. Карполя⁹.

Также регион имеет опыт создания совместных акционерных обществ и заключение концессионных соглашений. В дальнейшем для реализации проектов ГЧП планируется применять такой инструмент, как контракты жизненного цикла¹⁰.

Учитывая накопленный опыт в области частного партнёрства, можем сделать вывод, что для эффективного развития ГЧП в Свердловской области необходимо принять федеральный закон о ГЧП и доработать уже существующее законодательство, уделив особое внимание рискам и гарантиям, а также расширить количество инструментов ГЧП.

Худший субъект в области реализации ГЧП — Тюменская область.

Основными методами ГЧП в Тюменской области являются инвестиции. В задачи правительства области входит создание благоприятного и стабильного инвестиционного климата в регионе, содействие инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов и осуществление государственной поддержки инвестиционных проектов Тюменской области. Для достижения поставленных задач в регионе разработан и принят ряд законодательных актов, регулирующих сферу инвестиционной деятельности. Ещё по четырём муниципалитетам эксперты и технические специалисты кластера разрабатывают новые проекты. В частности, в Артинском городском округе силами кластера выполняется проектно-сметная докумен-

⁶ Развитие государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: https://admtyumenu.ru/ogv_ru/finance/Dev_partner/more.htm?id=11387357@cmsArticle (Дата обращения 01.02.2018)

⁷ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

⁸ Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depinvest/2015031951> (Дата обращения 01.02.2018)

⁹ Форум регионов России «Государственно-частное партнёрство в комплексном развитии территорий» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.talk-s.ru/projects/forum-regionov-rossii/program.html> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁰ Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depinvest/2015031951> (Дата обращения 01.02.2018)

тация на строительство очистных сооружений хозяйственно-бытовой канализации, проектируется часть системы водоснабжения и канализационной насосной станции (работы, начатые прошлым недобросовестным подрядчиком) для прохождения экспертизы и дальнейшей реализации проекта¹¹.

С помощью механизмов ГЧП в регионах развивают инфраструктуру, в том числе строят детские сады. В Тюменской области губернатором была поставлена задача, чтобы одновременно со строительством микрорайонов появлялась социальная инфраструктура. Проведены переговоры с рядом крупных застройщиков, и сейчас при комплексной застройке новых жилых массивов мы активно развиваем государственно-частное партнёрство. Застройщики возводят детские сады за свой счёт и затем передают их муниципалитету, который вкладывается в оборудование и оснащение. По данным на август 2014 г., в Тюмени были подписаны такие соглашения о строительстве детских садов уже с тремя строительными компаниями¹².

Наиболее существенным фактором, препятствующим развитию ГЧП в Тюменской области, является отсутствие федерального закона о ГЧП. Помимо того, многие проблемы (в частности, нежелание частных инвесторов вкладывать средства в те или иные проекты) часто возникают в связи с тем, что бизнес не видит ни стратегических инвестиционных целей, определённых властью, ни её готовности к равноправному сотрудничеству¹³.

Таким образом, для преодоления существующих препятствий в области развития ГЧП прежде всего необходимо создание полноценной законодательной базы (как на федеральном, так и на региональном уровне), которая, закладывая правовые основы партнёрства, должна чётко и однозначно зафиксировать правовой статус бизнеса. Власти региона должны показать свою готовность к сотрудничеству с бизнесом в форме партнёрства, а также чётко определить сферы ГЧП и цели, которые оно

преследует в рамках реализации конкретных проектов. Последнее необходимо, в свою очередь, закрепить на законодательном, а возможно, и на программном уровнях (региональные целевые программы). Кроме того, необходимо выстроить административный аппарат, способный эффективно реализовывать государственные цели в условиях партнёрства с частным инвестором, результатом чего должна стать согласованность интересов государства и бизнеса¹⁴.

Самое головокружительное падение в российском рейтинге развития ГЧП по регионам по сравнению с прошлым годом совершила Курганская область — минус 38 позиций.

Объём инвестиций в экономику Курганской области в 2008 г. составил 33,4 млрд р., темп роста инвестиций в основной капитал — 148,2 %. В 2009 г. объём инвестиций в экономику Курганской области составил также 33,4 млрд р. С января по сентябрь 2010 г. инвестиции в основной капитал фактически составили 14,4 млрд р., или 63,2 % к аналогичному периоду прошлого года¹⁵.

Основными задачами Совета по ГЧП являются:

- координация деятельности исполнительных органов государственной власти Курганской области, осуществляющих отраслевое либо межотраслевое управление, органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере ГЧП в Курганской области;

- рассмотрение инвестиционных проектов Курганской области в выработках рекомендаций по использованию механизмов ГЧП при реализации этих вопросов¹⁶.

В заключение отметим, что для успешной реализации проектов ГЧП прежде всего необходимо обеспечить тесное взаимодействие всех участников (органов МСУ, Правительства, частных инвесторов), которые должны чётко выполнять все свои обязательства. Кроме того нужно разработать единую нормативную базу

¹¹ Форум регионов России «Государственно-частное партнёрство в комплексном развитии территорий» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.talk-s.ru/projects/forum-regionov-rossii/program.html> (Дата обращения 01.02.2018)

¹² Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

¹³ ФАС: развитие ГЧП в регионах тормозят «технологический» и «психологический» аспекты [Электронный ресурс] // Экономика и бизне. ТАСС. — URL: <http://tass.ru/ekonomika/4197752> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁴ Государственно-частное партнёрство в России 2016—2017: текущее состояние и тренды [Электронный ресурс]. — URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁵ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁶ Развитие государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: https://admtumen.ru/ogv_ru/finance/Dev_partner/more.htm?id=11387357@cmsArticle (Дата обращения 01.02.2018)

на федеральном уровне, позволяющую участникам проекта, как властям, так и бизнесу, при реализации совместных проектов взаимодействовать в рамках единого правового поля. Надо принять федеральный законодательный акт о ГЧП, что должно определить единый понятийный аппарат ГЧП, принципы и основные формы ГЧП, сформировать общий подход к реализации проектов на основе ГЧП, а также законодательно регламентировать обязательства сторон и гарантии для частных инвесторов при возникновении различного рода рисков (рисунок)¹⁷.

Как видно, в развитии партнёрских отношений между бизнесом и властью преуспели только те регионы, в которых сформирована законодательная база, то есть созданы правовые предпосылки для реализации государственно-частного партнёрства на их территориях. Для оценки рейтинга среди регионов Уральского округа изучалась нормативно-правовая база как одно из важнейших условий формирования и развития государственно-частного партнёрства. Но наличие данного условия не является достаточным. Наряду с правовыми предпосылками должны быть созданы и другие условия для успешного функционирования партнёрских отношений в региональной экономике, а именно:

- наличие материальной основы (объектов государственной собственности) для использования, инвестирования, модернизации);
- формирование экономических условий (снижение налогов для субъектов предпринимательской деятельности, льготные кредиты, создание специальных фондов поддержки для бизнеса и др.);

– создание информационного, сетевого пространства для взаимодействия участников отношений государственно-частного партнёрства;

– и, наконец, как показал анализ развития партнёрства, наилучших результатов добились те регионы, в которых создана эффективная система управления, обеспечивающая взаимодействие между всеми субъектами в отношениях государственно-частного партнёрства. Таким образом, институциональная среда является ещё одним важнейшим условием для создания и развития системы партнёрских отношений между бизнесом и региональными структурами власти.

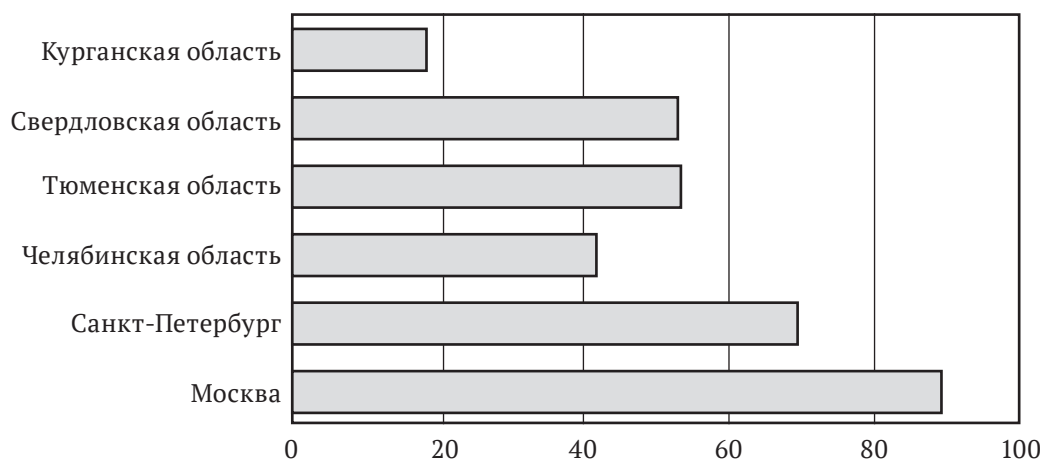
Только наличие всех четырёх условий будет способствовать производству и воспроизводству партнёрских отношений в регионе. Они должны быть положены в основу методики оценки рейтинга регионов в сфере развития государственно-частного партнёрства.

Итак, в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП на 2016 г. виден немалый скачок. К причинам, повлиявшим на рост значения уровня развития партнёрства в регионах можно отнести:

- 1) общее повышение интереса к институту государственно-частного партнёрства со стороны региональных органов власти;
- 2) разработку порядков межведомственного взаимодействия на этапе подготовки и рассмотрения проектов ГЧП;

Преимущества для частного партнёрства:

1. Надёжность финансовых вложений за счёт возникновения частной собственности на объект соглашения, в том числе снижение процентной ставки по кредитам за счёт возмож-



Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП в 2015–2016 годах¹⁸

¹⁷ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁸ Источник — центр развития ГЧП.

ности передачи объекта соглашения в залог финансирующей организации.

2. Гарантии окупаемости инвестиций в случае изменения макроэкономических условий и изменения законодательных норм (налоги, льготы и др.).

3. Возможность переложить часть рисков выручки на публичного партнёра (минимальная гарантия доходности, плата за доступность и др.).

4. Возможность увеличить свою выручку по проекту за счёт оказания платных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кочеткова, С. А. Концептуальная модель управления региональной собственностью / С. А. Кочеткова // *Соврем. проблемы науки и образования*. — 2012. — № 2. — С. 292–300.

2. Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / под ред. А. М. Марголина, П. Дуткевича. — М. : Моск. город. ун-т упр. Правительства Москвы, 2013.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Рудниченко Ирина Александровна — аспирант кафедры экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. IrchaR@mail.ru

Лушникова Татьяна Юрьевна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. lu.ta@bk.ru

REFERENCES

1. Kochetkova S.A. *Kontseptual'naya model' upravleniya regional'noy sobstvennost'yu* [Conceptual model of regional property management]. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2012, no. 2, pp. 292–300. (In Russ.).

2. *Novyye tekhnologii gosudarstvennogo upravleniya v zerkale kanadskogo i rossiyskogo opyta* [New technologies of public administration in the mirror of Canadian and Russian experience]. Moscow, 2013. (In Russ.).