

УДК 332.1
ББК 65.010.12(2Рос)

ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Н.Н. Косинова, М.Ю. Попова

В настоящее время большую актуальность приобрела проблема создания эффективной системы управления инвестиционной активностью региона как важнейшей составной части действующего инвестиционного процесса. Такая система позволит обеспечить развитие отраслей, являющихся бюджетобразующими для региона; развивать областную инфраструктуру; повысить эффективность инвестиционной политики, важнейшим инструментом реализации которой является государственно-частное партнерство.

Ключевые слова: институты, инструменты, механизмы государственно-частного партнерства, инвестиционный фонд, национальные проекты, федеральные целевые программы, региональные корпорации развития, региональный центр государственно-частного партнерства, инвестиционный проект.

INSTRUMENTS OF THE STATE AND PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF THE STRATEGIC TERRITORIAL MANAGEMENT

N.N. Kosinova, M.Yu. Popova

In the current moment a great importance has the problem of the creation of an efficient managerial system of the investment activity of a region as an important part of the functioning of an investment project. Such a system will ensure the development of the industries that are the base of the regional budget, to develop the regional infrastructure, to increase the efficiency of the investment policy, the most important tool of its realization is state and private partnership.

Key words: institutes, instruments, mechanism of the state and private partnership, investment fund, national projects, federal target programs, corporation of the development, regional center of the state and private partnership, investment project.

Успешное социально-экономическое развитие региона во многом зависит от грамотного построения системы стратегического территориального менеджмента. Важнейшей составляющей системы стратегического территориального менеджмента является стратегия социально-экономического развития региона.

В проекте «Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2020» стратегическая цель региона формировалась исходя из следующих принципов:

- социальной доминанты: главная цель – повышение уровня и качества жизни населения;
- партнерства: стратегия – «договор общественного согласия» между властью, населением и бизнесом;
- объективности: стратегия базируется на современных методах стратегического планирования и прогнозирования;
- инновационности: поиск новых путей и «точек роста» для развития региона.

Стратегические направления развития Волгоградской области сформированы с учетом внешних трендов и ориентиров развития Российской Федерации; местных факторов и функциональных линий развития Волгоградской области; идей развития городов, применимых к Волгоградской области, это: модернизация, технологическое обновление и развитие производств; повышение инновационной активности, развитие инновационно-ориентированных отраслей; упрочение инфраструктурной сферы; развитие социально-демографического ресурса; формирование прогрессивных форм пространственной организации территории; создание новых центров роста на основе региональных конкурентных преимуществ; повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности.

Важнейшим инвестиционным инструментом достижения стратегических целей, по мнению авторов, являются перспективные формы государственно-частного партнерства (ГЧП) в виде софинансирования социально направленных программ развития региона [1; 3].

Государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти, хозяйствующих субъектов и институтов ГЧП, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение, а также предполагающее распределение рисков между партнерами. Для того чтобы такое партнерство успешно работало, необходимо сочетание многих факторов, имеющих отношение как к представителям обеих сторон парт-

нерства, так и к среде, в которой они взаимодействуют в процессе реализации проекта.

Согласно исследованиям авторов, важным благоприятным фактором среды развития ГЧП может быть территориальное стратегическое планирование, которое является организационным механизмом, во-первых, обеспечивающим прозрачный и открытый процесс формирования политики местного развития, во-вторых, процессом, позволяющим учесть и согласовать точки зрения различных групп общества, добиться с их стороны поддержки, а значит, привлечь дополнительные ресурсы для развития и реализации общественно-значимых проектов. Тем самым стратегическое планирование способствует возникновению совместных проектов частного и общественного секторов и успешности их реализации.

ГЧП выгодно и хозяйствующим субъектам, которые извлекают доход от инвестиций, и государству, поскольку проекты ГЧП имеют значительный социальный эффект при одновременной экономии бюджетных средств и направлены на реализацию публичных интересов. Тем не менее, несмотря на наличие возможностей использования инструментов и институтов ГЧП

как федерального, так и регионального уровня, в современных условиях их применение на практике зачастую носит формальный характер, что обуславливает актуальность разработки стратегических направлений их совершенствования.

Анализ различных источников и нормативно-правовых актов в сфере ГЧП федерального и регионального уровней позволил систематизировать и определить следующую типологию основных инструментов и институтов механизма ГЧП в РФ (рис. 1).

Однако, как показывает практика, большинство из представленных элементов в процессе реализации инвестиционных проектов на территории Волгоградской области либо не используются вообще, либо используются формально и неэффективно. Таким образом, исходными предпосылками необходимости трансформации механизма ГЧП на территории региона могут быть следующие:

– несовершенство законодательной базы Волгоградской области в сфере регулирования отношений ГЧП, поскольку, с одной стороны, на территории региона действует целый ряд нормативных актов, регламентирующих совме-

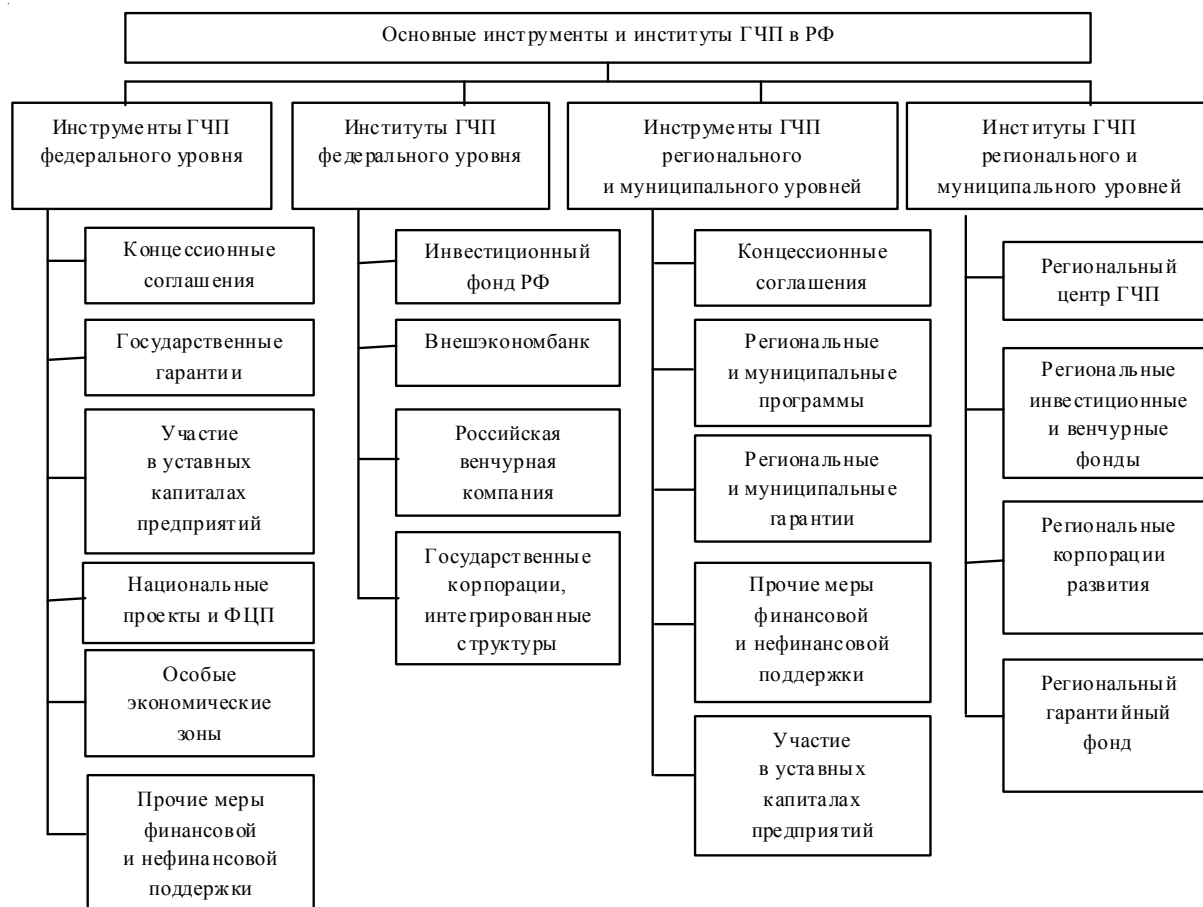


Рис. 1. Основные инструменты и институты ГЧП в РФ

стную деятельность органов власти и хозяйствующих субъектов в процессе реализации инвестиционных проектов, с другой стороны, представленные меры поддержки инвестиционной деятельности зачастую носят формальный характер и не представляют интереса для потенциальных инвесторов; кроме того, не всегда региональные нормативные акты взаимосвязаны друг с другом, что затрудняет формирование у инвестора целостной картины о потенциальных возможностях, льготах и преференциях, действующих на территории региона;

- недостаток либо слабая проработка инфраструктурных инвестиционных проектов, которые могут быть реализованы с использованием схем ГЧП;

- недостаточная степень интеграции органов исполнительной и муниципальной власти с институтами ГЧП федерального уровня;

- отсутствие специализированных структур, оказывающих организационную и методическую поддержку хозяйствующим субъектам в процессе реализации проектов ГЧП;

- отсутствие реальных механизмов стимулирования инвестиционной активности на территории региона.

С учетом указанных предпосылок можно определить следующие стратегические направления совершенствования механизма ГЧП на территории Волгоградской области (рис. 2).

1. *Организация взаимодействия с институтами и использование инструментов ГЧП федерального уровня для реализации региональных инвестиционных проектов.* Основными мероприятиями данного направления в соответствии со Стратегией повышения инвестиционной привлекательности Волгоградской области [8] должны явиться: организация особых экономических зон на территории региона, привлечение средств Инвестиционного фонда РФ и Внешэкономбанка для реализации инфраструктурных инвестиционных проектов, ак-

тивное участие в федеральных целевых программах (ФЦП) и национальных проектах и др.

Основное назначение особых экономических зон (ОЭЗ) – формирование точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. В настоящее время создание ОЭЗ регламентируется ФЗ от 22.07 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В соответствии с данным нормативным актом ОЭЗ – определяемая Правительством РФ часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. При этом могут создаваться особые экономические зоны четырех типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые [5].

Чаще всего механизм ОЭЗ предполагает получение инвестором преференций по следующим направлениям: налоговые льготы (в том числе наиболее часто используемые: ставка налога на прибыль – 15,5 %, ставка налога на имущество – 0 %, ставка земельного налога – 0 %, ставка транспортного налога – 0 %, прогрессивная ставка ЕСН – от 14 %); таможенные льготы (в том числе осуществление режима «свободной таможенной зоны»); осуществление принципа «одного окна» в вопросах взаимодействия резидентов ОЭЗ с органами управления ОЭЗ и снижение административных барьеров; государственное финансирование инженерной и транспортной инфраструктуры ОЭЗ. Таким образом, указанные преференции являются более значимыми и эффективными для потенциального инвестора по сравнению с мерами поддержки регионального законодательства.

Статус особой экономической зоны присваивается по результатам федерального конкурса заявок регионов, которые оформляются субъектом и предоставляются на рассмотрение в Министерство экономического развития

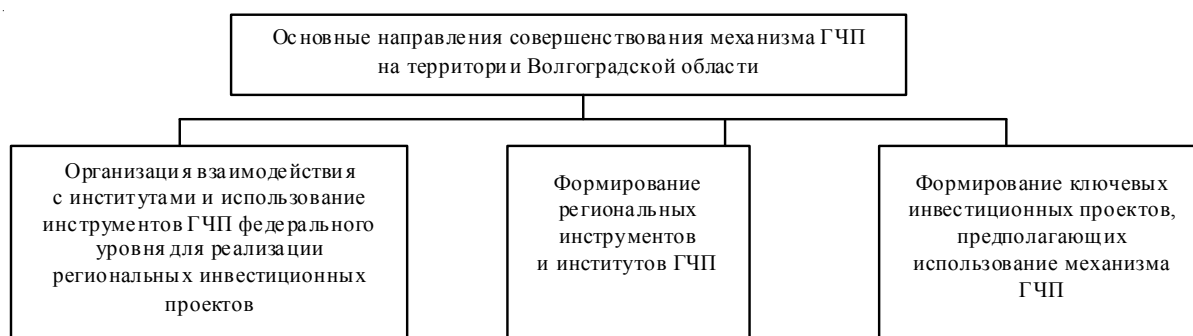


Рис. 2. Основные направления совершенствования механизма ГЧП на территории Волгоградской области

РФ. На сегодняшний день в РФ действуют 17 ОЭЗ, в которых осуществляют деятельность 207 резидентов:

1. Промышленно-производственного типа: «Алабуга» (Республика Татарстан), ОЭЗ «Липецк» (Липецкая область).

2. Технично-внедренческого типа: ОЭЗ «Дубна» (Московская область), ОЭЗ «Зеленоград» (г. Москва); ОЭЗ «Томск» (Томская область), ОЭЗ в г. Санкт-Петербург.

3. Туристско-рекреационного типа: ОЭЗ «Бирюзовая Катунь», ОЭЗ «Алтайская долина» (Республика Алтай), ОЭЗ «Байкальская Гавань» (Республика Бурятия), ОЭЗ «Куршская Коса» (Калининградская область), ОЭЗ «Гранд Спа Юца» (Ставропольский край), ОЭЗ «Новая Анапа» (Краснодарский край), ОЭЗ «Ворота Байкала» (Иркутская область).

4. Портового типа: ОЭЗ в Ульяновской области; ОЭЗ «Советская Гавань» (Хабаровский край).

5. Прочие ОЭЗ: ОЭЗ в Магаданской области, ОЭЗ в Калининградской области.

Существенным ограничением действующего законодательства об ОЭЗ является отсутствие возможностей формирования ОЭЗ регионального уровня. Несмотря на то что сегодня создание ОЭЗ является достаточно эффективным механизмом повышения инвестиционной привлекательности региона, согласно ФЗ № 116-ФЗ порядок оформления и подачи заявок на создание ОЭЗ представляет собой достаточно сложную и трудоемкую процедуру, а проведение соответствующих конкурсов Министерством экономического развития РФ характеризуется высокой степенью конкуренции регионов. Так, в 2005 – 2006 гг. Администрацией Волгоградской области была подготовлена заявка на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа на озере Эльтон, которая, несмотря на свою актуальность и значимость не была одобрена Министерством экономического развития РФ. С другой стороны, формирование локальных ОЭЗ на уровне региона в настоящее время противоречит действующему федеральному законодательству при том, что многие регионы имеют положительный опыт создания и функционирования таких ОЭЗ. Например, в Волгоградской области до 16.10 2006 г. действовал Закон от 03.06 1997 г. № 121-ОД «О зонах экономического развития на территории Волгоградской области» [7], который позволил в тот период создать эффективные точки роста для ОАО «Аврора», ОАО «Волгоградский тракторный завод», ОАО «ВЗ "ЖБИ-1"», ЗАО «ВМЗ "Красный Октябрь"» и др., а также для территорий Котовского, Алексеевского и Сурувикинского муниципальных районов Волгоградской области.

В 2005 – 2006 гг. ОЭЗ регионального уровня эффективно функционировали на территории многих субъектов РФ: Липецкой, Владимирской, Томской и других областей. Разрабатывалось и новое законодательство в Волгоградской области. Однако, учитывая противоречия с введенным в действие в 2005 г. ФЗ № 116-ФЗ, региональные ОЭЗ прекратили свое действие.

Создание региональных ОЭЗ актуально для проектов, не подразумевающих больших вложений в базовую инфраструктуру, крупных закупок импортного оборудования и уже имеющих потенциальных инвесторов. Для реализации этой идеи необходимо внести соответствующие изменения в федеральное законодательство и эффективно организовать разработку и реализацию инвестиционных проектов.

Однако, учитывая, что создание ОЭЗ регионального уровня на территории Волгоградской области в ближайшей перспективе невозможно, возникает необходимость подготовки документации для участия в процедурах организации ОЭЗ федерального уровня. Анализ схем территориального планирования Волгоградской области позволил сделать выводы о том, что для формирования ОЭЗ в перспективе наиболее приемлемы следующие территории:

1. Территория Светлоярского муниципального района Волгоградской области для размещения ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типов. Данная территория обладает целым рядом конкурентных преимуществ, обосновывающих целесообразность создания подобных ОЭЗ: выгодное географическое положение и непосредственная близость к г. Волгограду; наличие свободных земельных участков муниципальной формы собственности; наличие необходимой инженерной инфраструктуры.

2. Уникальные территории озера Эльтон и Волго-Ахтубинской поймы потенциально привлекательны для создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа.

3. Территория Волжского речного порта может быть эффективно использована для организации мультимодального терминала и создания ОЭЗ портового типа.

Наиболее значимым институтом ГЧП федерального уровня является Инвестиционный фонд РФ (ИФ РФ). Изначально он был ориентирован на поддержку инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение стоимостью более 5 млрд руб., что являлось существенным ограничением в привлечении ассигнований ИФ РФ в бюджеты регионов. Однако, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.03 2008 г. № 134 «Об утверждении Правил формирования и исполь-

зования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», регионам была предоставлена возможность по привлечению субсидий из средств ИФ РФ для создания и развития объектов транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры государственной собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, а также для реализации инновационных проектов [2; 7].

Для получения субсидий необходимо, чтобы объем инвестиций в проект составлял не менее 500 млн руб., плановый период был не более 5 лет, а объем финансирования из средств инвестора составлял не менее 25 % стоимости проекта. Также существенным условием является необходимость софинансирования проекта из бюджета региона.

Основной стратегической перспективой для получения бюджетных ассигнований из средств ИФ РФ на последующие годы является формирование Комплексной программы развития коммунальной и транспортной инфраструктуры Волгоградской области, а также соответствующей проектно-сметной документации и инвестиционных проектов, которые должны стать основой постоянного взаимодействия органов исполнительной власти, частных инвесторов с указанным институтом ГЧП федерального уровня.

Еще одним федеральным институтом поддержки инвестиционной деятельности в регионах является государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», который был создан в соответствии с ФЗ «О банке развития» от 17.05 2007 г. № 2-ФЗ и на сегодняшний день предоставляет кредиты, займы, гарантии и поручительства, а также осуществляет финансирование на возвратной основе [4]. Для получения финансирования необходимо, чтобы срок окупаемости проекта составлял более 5 лет, а общая стоимость — более 2 млрд рублей.

Минимальный размер предоставляемых Внешэкономбанком кредитов, займов, гарантий, поручительств и финансирования на возвратной основе в целях реализации инвестиционного проекта установлен в размере 1 млрд руб. либо эквивалента в иностранной валюте, при этом наибольшим приоритетом пользуются инвестиционные проекты развития энергетической и транспортной инфраструктуры, инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, туризма, инноваций, экспорта, а также энергоэффективности.

Другим важным элементом деятельности Внешэкономбанка является наличие в его структуре Центра ГЧП, оказывающего содействие регионам в разработке и реализации проектов

ГЧП. Для Волгоградской области чрезвычайно актуальным представляется привлечение ресурсов Внешэкономбанка для реализации комплексного инвестиционного проекта строительства автомобильной дороги «Обход г. Волгограда». Оптимальной схемой финансирования указанного проекта может явиться привлечение ресурсов федеральных целевых программ (ФЦП), направленных на модернизацию транспортной системы РФ, средств Внешэкономбанка, бюджета Волгоградской области и частных инвесторов. При этом взаимодействие указанных сторон может осуществляться на основе механизма концессии.

Основным недостатком структуры органов исполнительной власти Волгоградской области является то, что за подготовку необходимых документов для участия в ФЦП и национальных проектах отвечают соответствующие министерства и ведомства, не всегда имеющие в штате специалистов должного уровня. При этом, как правило, отсутствует орган, осуществляющий координацию и контроль подготовки необходимых заявок. В результате возникают трудности с продвижением таких заявок на уровне Правительства РФ и получением необходимых денежных средств в экономику региона.

2. Формирование региональных инструментов и институтов ГЧП. Для повышения эффективности механизмов ГЧП на территории Волгоградской области необходимо создание регионального центра ГЧП. Региональный центр ГЧП (РЦ ГЧП) предполагается создать при взаимодействии с Внешэкономбанком. Основными целями создания такого центра должны явиться: организация постоянного взаимодействия с крупнейшими институтами ГЧП федерального уровня (Внешэкономбанком, Инвестиционным фондом РФ и др.); получение организационной и методической поддержки от институтов ГЧП федерального уровня; осуществление взаимодействия с хозяйствующими субъектами, органами исполнительной власти, муниципальными органами власти в процессе сбора информации, подготовки и сопровождения проектов ГЧП; оказание организационной и методической поддержки хозяйствующим субъектам в процессе реализации проектов ГЧП.

Для того чтобы решать поставленные задачи, региональный центр ГЧП должен представлять собой двухуровневую структуру. Первым (нижним) звеном РЦ ГЧП может явиться НП «Агентство инвестиций и развития Волгоградской области». Его задачей будет являться проведение аналитической работы для выработки решений по вопросам развития ГЧП (в частности, анализ стратегии социально-экономического развития региона, определение перечня приоритетных для региона проектов ГЧП,

организация работы с потенциальными партнерами и консультантами).

Вторым (верхним) звеном РЦ ГЧП может явиться Совет по инвестициям Волгоградской области с включением в его состав представителей институтов ГЧП федерального уровня. Функцией данного коллегиального органа является принятие решений на основании разработанных рабочим органом ГЧП предложений (об утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов ГЧП регионального значения, об утверждении концепций и графиков подготовки конкретных проектов с определением обязательств всех входящих в состав комиссии подразделений и т. д.).

3. *Формирование ключевых инвестиционных проектов, предполагающих использование механизма ГЧП.* Одной из наиболее важных и значимых задач для привлечения инвестиций в экономику региона является формирование пакета инвестиционных проектов, соответствующих требованиям ключевых институтов и инструментов ГЧП. Таким проектом на территории Волгоградской области может стать строительство автомобильной дороги «Обход г. Волгограда». Реализация данного проекта предполагает строительство автомобильной дороги общей протяженностью 98 км, объединяющей федеральные трассы 1Р 228 «Сызрань – Саратов – Волгоград»; М-6 «Каспий» и М-21 «Волгоград – Каменск-Шахтинский». Указанный объект позволит решить целый ряд экономических и социальных задач региона: увеличить в полосе международного транспортного коридора «Россия – Казахстан – Китай» экспортно-импортные перевозки и международный транзит; привлечь на российские транспортные коммуникации грузопотоки из регионов Каспия, Ирана, государств бассейна Индийского океана; сократить транзитный транспортный поток, движение которого в настоящее время осуществляется через территорию г. Волгограда; улучшить экологическую обстановку региона; развить придорожную полосу посредством передачи потенциальному инвестору земельных участков для строительства на прилегающих территориях объектов жилой, коммерческой и социальной инфраструктуры.

Сегодня на реализацию указанного проекта из средств регионального бюджета уже освоено 266 млн руб., что позволило подготовить инженерный проект первой очереди автодороги. Но общий объем инвестиций составляет 53,7 млрд руб., что определяет необходимость привлечения ресурсов федеральных институтов ГЧП. Срок проекта ориентирован на перспективу до 2014 г., а окупаемость при использова-

нии концессионных механизмов ориентирована на 13 лет. Бюджетная эффективность проекта определяется ростом налоговых платежей в бюджеты всех уровней за счет взимания платы за проезд, а также активного развития прилегающих территорий. Социальная эффективность достигается за счет улучшения экологической обстановки, увеличения количества занятых в реализации проекта до 2 тыс. человек, снижения потока транзитного транспорта через г. Волгоград, строительства объектов социальной инфраструктуры на прилегающих территориях.

Таким образом, реализация перечисленных стратегических направлений по формированию региональных структур поддержки проектов ГЧП, привлечению ресурсов ведущих институтов ГЧП федерального уровня при условии наличия региональных инвестиционных проектов, соответствующих необходимым требованиям, на практике позволит существенно улучшить механизмы реализации стратегии региона.

Список литературы

1. Иншаков, О. В. Механизм частно-государственного партнерства модернизации транспортной инфраструктуры Южного федерального округа / О. В. Иншаков, Е. И. Иншакова, И. В. Митрофанова // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 18. – С. 2–9.
2. Митрофанова, И. В. Институциональные ловушки Инвестиционного фонда РФ / И. В. Митрофанова, Ю. И. Сизов // Финансы и кредит. – 2009. – № 3. – С. 35–38.
3. Митрофанова, И. В. Стратегическое программирование развития макрорегиона / И. В. Митрофанова. – Ростов н/Д : ЮНЦ РАН, 2009. – 528 с.
4. О банке развития : федер. закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ / НПП «Гарант-Сервис». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 11.03.2012).
5. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федер. закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ / НПП «Гарант-Сервис». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 11.03.2012).
6. О зонах экономического развития на территории Волгоградской области : закон от 03.06.1997 г. № 121-ОД / НПП «Гарант-Сервис». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 11.03.2012).
7. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации : постановление от 01.03.2008 г. № 134 / НПП «Гарант-Сервис». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 11.03.2012).
8. Стратегия повышения инвестиционной привлекательности Волгоградской области : отчет о НИР / НП «Агентство инвестиций и развития Волгоградской области». – Волгоград, 2008. – 444 с.