

УДК 338.242.4

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫМ ПАРТНЕРСТВОМ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

И.И.Костусенко, О.С.Петрова

THE FORMATION OF THE SYSTEM OF MANAGEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGIONS

I.I.Kostusenko, O.S.Petrova

Институт экономики и управления НовГУ, prntdru@novlain.ru

Институт медицинского образования НовГУ, Olga.S.Petrova@novsu.ru

Предложен единый подход к формированию системы управления государственно-частным партнерством в регионах путем структурирования процесса управления и выделения в нем типовых этапов и процедур реализации ГЧП-проектов.

Ключевые слова: *регион, государственно-частное партнерство, система управления*

This article proposes a unified approach to the formation of the system of public-private partnership management in the regions by structuring the management process and selecting its typical steps and procedures for implementation of PPP-projects.

Keywords: *region, public-private partnership, system of management*

Современный этап развития взаимодействия властных и предпринимательских структур в российских регионах характеризуется изменением их взаимоотношений, состоящим в переходе от отдельных контактов к системному взаимодействию [1]. Это привело к расширению использования такой формы взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство (ГЧП), а, следовательно, и необходимости создания для нее соответствующей институциональной среды [2].

Государственно-частное партнерство в нашем понимании — институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации международных, национальных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в любой сфере экономической деятельности.

В России ГЧП-проекты разрабатываются и осуществляются, как правило, в бездотационных регионах, которые не испытывают проблем с доходами бюджета и / или притоком инвестиций. Можно утверждать, что подобные проекты носят пилотный характер, обусловленный устойчивостью регионального бюджета, а главное, наличием управленческих и юридических кадров соответствующей квалификации. Согласно данным российского Центра развития государственно-частного партнерства в 2014 году [3] среди субъектов РФ лидером по количеству реализуемых ГЧП-проектов является Сибирский федеральный округ, а аутсайдером — Северо-Кавказский (рис. 1).



Рис. 1. Распределение ГЧП-проектов по федеральным округам РФ (июль 2014 г.)

частном партнерстве», который, к сожалению, до сих пор не принят. Отсутствие федерального закона и необходимость легитимизации порядка реализации конкретных ГЧП-проектов в различных социально-экономических сферах привело к принятию региональных законов о государственно-частном партнерстве. В настоящее время лишь в одном субъекте РФ системообразующий нормативный акт в области государственно-частного партнерства принят в форме Постановления (табл.1).

Региональные законы отличаются друг от друга — некоторые из них носят декларативный характер, другие — наоборот, детально закрепляют процедуру заключения инвестиционных контрактов с участием государства. Исследования показали, что несмотря на то, что и в научном и бизнес-сообществе сложилось достаточно четкое понимание сущности и механизмов государственно-частного партнерства, в

Таблица 1

Нормативно-правовая база государственно-частного партнерства в регионах РФ (июль 2014 г.) [3]

Федеральный округ	Тип нормативно-правового акта		
	закон	постановление	проект регионального закона
Центральный	7	–	1
Северо-Западный	11	–	–
Южный	6	–	–
Северо-Кавказский	6	–	–
Приволжский	11	–	–
Уральский	5	–	–
Сибирский	11	–	–
Дальневосточный	2	1	–
ВСЕГО	59	1	1

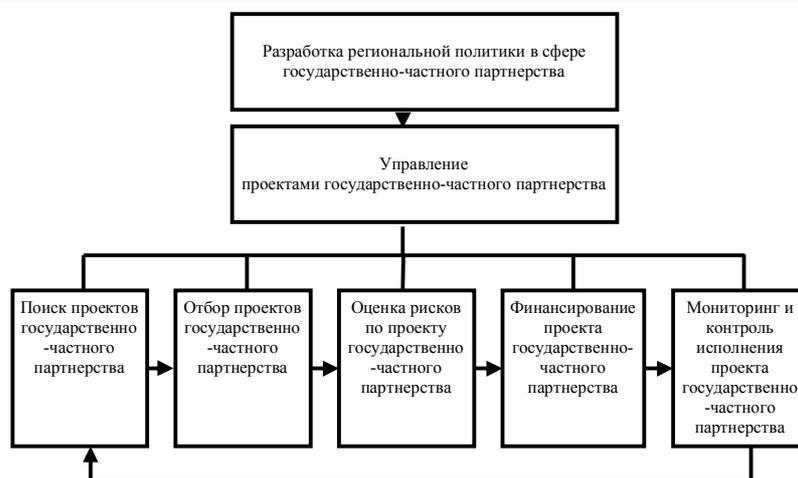


Рис. 2. Схема единого подхода к процессу реализации региональных ГЧП-проектов

С целью эффективного объединения ресурсов государства и бизнеса для повышения уровня жизни российских граждан в 2009 г. при поддержке Торгово-промышленной Палаты РФ, крупных финансовых институтов, бизнес-структур и экспертного сообщества было создано некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства». В 2012 г. Минэкономразвития России разработало проект федерального закона «О государственно-

большинстве российских регионов государственно-частное партнерство рассматривается в самом широком смысле, как любое взаимодействие бизнеса и власти, которое может положительно сказаться на социально-экономическом развитии региона.

Помимо отсутствия единого понимания сущностного содержания государственно-частного партнерства региональные законы не предусматривают многих инструментов, действительно интересных

частным инвесторам, имеют в целом невысокий уровень проработки, что создает правовую неопределенность в толковании некоторых положений и приводит к противоречиям в распределении рисков.

В целом можно констатировать, что существующая в РФ институциональная среда государственно-частного партнерства создает условия для осуществления региональных инвестиционных проектов в форме государственно-частного партнерства, однако отсутствие федерального закона «О государственно-частном партнерстве», а также неоднозначность трактовок некоторых положений в региональных законах препятствует эффективному развитию государственно-частного партнерства, а также использованию новых инструментов взаимодействия бизнеса и власти.

Нами предлагается единый подход к формированию системы государственного управления государственно-частным партнерством в регионах, основанный на структурировании процесса управления путем выделения типовых этапов и процедур реализации ГЧП-проектов (рис. 2).

Процесс успешной реализации ГЧП-проектов включает в себя несколько этапов, которые необходимо осуществить органам власти и управления. Следует отметить, что переход от этапа к этапу возможен только после окончания работ по предыдущему этапу.

Этап 1 — инициация ГЧП-проектов. Инициаторами ГЧП-проектов могут выступать как властные, так и предпринимательские структуры. Чаще всего в этой роли выступают органы государственной власти и управления. Как правило, ГЧП-проекты иницируются в рамках процедур государственного (отраслевого) планирования развития / реформирования отдельных отраслей, а также социально-производственной инфраструктуры в процессе формирования долгосрочных планов и программ развития. Данный этап включает следующие типовые процедуры: разработка концепции и первичный анализ показателей проекта, расчет бюджетной эффективности. Также органы государственной власти могут инициировать ГЧП-проекты в результате оценки потенциальной эффективности их применения по сравнению, например, с государственным заказом или же в качестве источника внебюджетных ресурсов при реализации инвестиционных проектов. Реже инициаторами ГЧП-проектов выступают частные компании. Однако они зачастую способны видеть те возможности для развития государственно-частного партнерства, которые находятся вне поля зрения органов власти. Ввиду этого многие ГЧП-проекты формируются с учетом экспертного мнения представителей бизнес-сообщества. Разработка, оценка и подготовка ГЧП-проекта имеет для государственных органов и частных компаний различную структуру, но при этом основывается на общей системе критериев отбора проектов.

Этап 2 — решение о разработке документации по ГЧП-проекту. Целью данного этапа является выделение в потоке инвестиционных проектов, поступающих как из государственного, так и частного

сектора, те, которые возможно реализовать в рамках государственно-частного партнерства. Далее идет оценка применимости механизмов государственно-частного партнерства к отобранным проектам. В случае положительной оценки осуществляется более детальная проработка документации (проектной и сметной) по инвестиционному проекту.

Этап 3 — поиск потенциальных инвесторов проекта. На данном этапе осуществляется презентация отобранного проекта бизнес-сообществу с акцентом на его инвестиционной привлекательности в целях определения круга заинтересованных лиц и потенциальных инвесторов. Способность проекта обеспечить необходимую доходность на вложенные средства при приемлемом уровне рисков позволяет определить проект как привлекательный для инвестора. В основе инвестиционной привлекательности ГЧП-проекта лежат показатели экономической оценки инвестиций, вкладываемых в проект, рассчитываемые на основе принятой финансовой модели проекта, а также чувствительности данных показателей к изменению условий реализации проекта. Если денежные потоки по проекту не обеспечивают требуемую доходность для инвестора, то рассматривается возможность компенсации соответствующей доли выручки по проекту из средств бюджета, предварительно оценив целесообразность, объем и эффективность такого рода участия со стороны государства.

Этап 4 — экспертиза ГЧП-проекта. Данный этап включает изучение технологических, финансово-экономических, правовых и экологических характеристик проекта. На основе результатов такого анализа разрабатывается структура реализации проекта, в том числе: договорная модель и форма соглашения, распределение рисков между участниками, механизм финансирования и распределения доходов, а также обосновывается эффективность выбранной формы государственно-частного партнерства при реализации данного проекта. При экспертизе ГЧП-проектов в качестве критериев выступают технологическая реализуемость и социально-экономический эффект. На основании полученной информации (в частности, оценок жизнеспособности и конкурентоспособности, бюджетной эффективности государственно-частного партнерства) принимается решение о реализации инвестиционного проекта.

Этап 5 — проведение конкурсного отбора инвесторов проекта. На данном этапе ответственный орган государственной власти осуществляет отбор частного партнера для реализации проекта при помощи соответствующих конкурсных процедур, по окончании которых разрабатывается соглашение о государственно-частном партнерстве, закрепляющее права и обязанности сторон, порядок разрешения конфликтов, а также сопутствующих документов и соглашений. Этап завершается подписанием сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве.

Этап 6 — реализация ГЧП-проекта. Процесс реализации проекта определяется формой государственно-частного партнерства, зафиксированной в соглашении между бизнес-структурой и органом государственной власти.

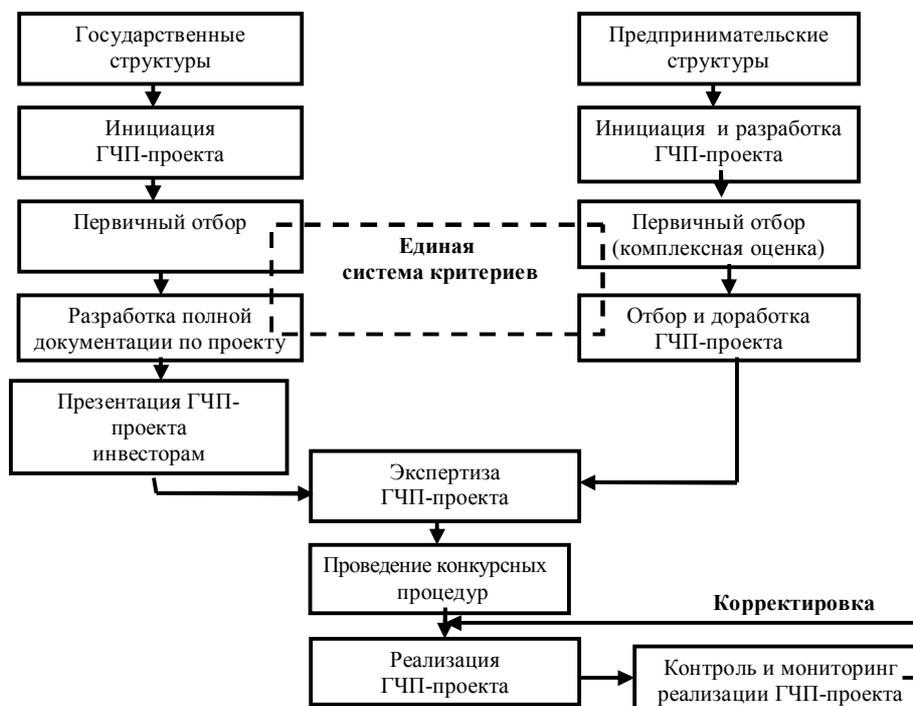


Рис. 3. Схема процесса управления региональными ГЧП-проектами

Этап 7 — контроль и мониторинг реализации ГЧП-проекта. На данной стадии органы власти осуществляют мониторинг и контроль выполнения бизнес-партнером условий соглашения о государственно-частном партнерстве с целью повышения результативности и эффективности их реализации. Процедуры контроля и мониторинга ГЧП-проекта рекомендуется выработать на этапе экспертизы проекта и подготовки соглашения о государственно-частном партнерстве, основываясь на соответствующих регламентах и нормативно-правовых актах, а также на положениях соглашения о государственно-частном партнерстве (для учета специфики проекта). В регламенте контроля ГЧП-проектов важно разграничить полномочия и ответственность различных государственных органов, принимающих участие в реализации ГЧП-проектов. Мониторинг и контроль рекомендуется осуществлять в течение всего срока реализации проекта, включая подготовку условий контроля проекта при разработке соглашения о государственно-частном партнерстве (процедуры разрешения споров и механизмы корректировки соглашения) и стадию завершения проекта (контроль за передачей активов и иные операции). Цель данных процедур — обеспечить координацию взаимодействия государственной и частной сторон в процессе реализации проекта.

В соответствии с этим разработана общая схема процесса управления региональными ГЧП-проектами, представленная на рис. 3.

Предложенная схема представляет собой обобщенный алгоритм последовательных действий по подготовке и реализации проектов в рамках механизма государственно-частного партнерства, обеспечивающий:

— во-первых, отбор ГЧП-проектов на этапе предварительной подготовки и таким образом сокращение (отсутствие дополнительных) потерь времени и ресурсов;

— во-вторых, оптимальное распределение ответственности и полномочий между участниками партнерства за реализацию каждого этапа проекта;

— в-третьих, возможность своевременного участия надзорных органов в мониторинге и контроле за осуществлением ГЧП-проектов;

— в-четвертых, оценку рисков проекта и своевременную разработку предложений по их нивелированию.

Развитие государственно-частного партнерства в России сопряжено с рядом проблем в законодательстве, серьезными институциональными ограничениями, недостатком опыта равноправного сотрудничества государственных органов и бизнес-структур, несовершенством процедур конкурсного отбора, составления и исполнения контрактов, а также отсутствием специалистов в сфере государственного управления, способных профессионально структурировать и сопровождать ГЧП-проекты.

Регулирование отношений государственно-частного партнерства должно сводиться к следующему:

— совершенствование законодательной базы взаимодействия государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов;

— разработка принципов участия субъектов РФ в ГЧП-проектах;

— совершенствование взаимодействия по вертикали (между федеральным центром и регионами) и по горизонтали (между различными ведомствами);

— определение четких гражданско-правовых механизмов и форм участия в ГЧП-проектах;

— совершенствование системы отбора бизнес-партнеров, а также основных условий участия субъектов РФ в проектах формата государственно-частного партнерства;

— формализация процедур инициализации и реализации ГЧП-проекта;

— создание специальных институтов содействия развитию государственно-частного партнерства, к примеру, таких, как Институт государственно-частного партнерства, образованный в 2012 году для подготовки квалифицированных кадров в сфере государственно-частного партнерства по инициативе Центра развития государственно-частного партнерства в сотрудничестве с ведущими вузами России.

Это позволит повысить инвестиционную привлекательность субъектов РФ для потенциальных инвесторов, качество и количество реализуемых проектов, а также эффективность управления ими, установит четкие и понятные правила участия государственных органов власти и бизнес-структур, что минимизирует риски для обеих сторон, придаст легитимность заключаемым соглашениям.

1. Киварина М.В., Костусенко Е.И. Эволюция моделей и форм взаимодействия властных и предпринимательских структур // Российское предпринимательство. 2014. №4 (250). С.16-22.
2. Грекова Г.И., Киварина М.В. Институционализация социального партнерства в России // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. №2 (12). С. 57-61.
3. Федеральный портал ГЧП инфо [Электр. ресурс] URL: <http://www.pppi.ru/>

References

1. Kivarina M.V., Kostusenko E.I. Evoliutsiia modelei i form vzaimodeistviia vlastnykh i predprinimatel'skikh struktur [Evolution of models and forms of interaction between governmental and business structures]. Rossiiskoe predprinimatel'stvo — Russian Journal of Entrepreneurship, 2014, no. 4(250), pp. 16-22.
2. Grekova G.I., Kivarina M.V. Institutsionalizatsiia sotsial'nogo partnerstva v Rossii [Institutionalisation of social partnership in Russia]. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa — Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute, 2010, no. 2(12), pp. 57-61.
3. Federal'nyi portal GChP info [Federal web portal "PPP Info"]. Available at: <http://www.pppi.ru/>