



МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2017.3.8>

UDC 338.24(470.45)

LBC 65.050

PARTNERSHIP OF POWER AND BUSINESS IN THE DEVELOPMENT OF REGION'S INFRASTRUCTURE: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Natalya N. Kosinova

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

Abstract. It is very important for the economy of our country to introduce modern forms of partnership between government and business to finance social and economic projects, since the state budget does not have enough funds to finance those industries that are traditionally in state ownership and state administration. These sectors include health care system, education, municipal and road management, various means of transport. At the same time, objects belonging to the sphere of infrastructure cannot go into private hands, that is, be privatized because of their social, economic, political and strategic importance.

In order to try to resolve the issue of underfunding of strategically important spheres of the national economy, organizations are being established in Russia and abroad on the basis of public-private partnership to solve strategic tasks, primarily in the sphere of infrastructure.

The urgency of the problem posed, the lack of experience in using the PPP (Public-Private Partnership) mechanism in the Russian economy, the lack of an appropriate institutional environment for the development of PPPs in the field of infrastructure determined the choice of the research object.

Based on both the statistics of the PPP Development Center, from 2009 to 2016, the institutional environment for the development of PPP projects and analysis of best practices, the author identifies the main problems that have a negative impact on the functioning of PPP projects in the infrastructure sector: the lack of a PPP development program in the documents of the strategic planning of the region; the imperfection of the legal framework for the implementation of PPP projects; the lack of trained specialists in the field of PPP; the lack of a systematic approach in encouraging private investors planning to implement PPP projects in the region's priority infrastructure sectors.

In order to solve the problems of PPP development in the region, measures have been developed to improve the organizational and economic mechanism to achieve the main objective of projects based on PPPs – to increase the public welfare of the population by uniting the resources of power and business, distributing responsibilities and risks, and maintaining control functions in partnership with the state.

The results of the research can be used to develop a program for the formation of the institutional environment for PPP development by the executive authorities of the region.

Key words: public-private partnership, concessions, investments, socially significant projects, infrastructure sectors, institutional environment.

УДК 338.24(470.45)
ББК 65.050

**ПАРТНЕРСТВО ВЛАСТИ И БИЗНЕСА
В РАЗВИТИИ СФЕРЫ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА:
ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

Наталья Николаевна Косинова

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Для экономики нашей страны очень актуально внедрять современные формы партнерства власти и бизнеса для финансирования социально-экономических проектов, так как в государственном бюджете нет достаточных средств, позволяющих финансировать те отрасли, которые традиционно находятся в государственной собственности и государственном ведении. К таким отраслям относятся: здравоохранение, образование, коммунальное и дорожное хозяйство, различные виды транспорта. При этом объекты, относящиеся к сфере инфраструктуры, не могут перейти в частные руки, то есть быть приватизированы вследствие их социальной, экономической, политической и стратегической значимости.

Для того чтобы попытаться разрешить вопрос о недофинансировании стратегически важных сфер народного хозяйства в экономической практике России и зарубежных стран, создаются организации на основе государственно-частного партнерства в целях решения стратегических задач, в первую очередь сферы инфраструктуры.

Актуальность поставленной проблемы, наличие недостаточного опыта использования механизма ГЧП в российской экономике, отсутствие соответствующей институциональной среды для развития ГЧП в сфере инфраструктуры обусловили выбор темы исследования.

На основе статистических данных Центра развития ГЧП с 2009 по 2016 г. по состоянию институциональной среды развития ГЧП-проектов и анализа лучших практик были выявлены основные проблемы, оказывающие негативное влияние на функционирование ГЧП-проектов в сфере инфраструктуры: отсутствие программы развития механизма ГЧП в документах стратегического планирования региона; несовершенство нормативно-правовой базы для реализации проектов ГЧП; недостаток подготовленных специалистов органов управления в сфере ГЧП; отсутствие системного подхода в стимулировании частных инвесторов, планирующих реализовывать проекты ГЧП в приоритетных для региона отраслях инфраструктуры.

Для решения проблем развития ГЧП в регионе разработаны мероприятия по совершенствованию организационно-экономического механизма, позволяющие достичь главной цели проектов на основе ГЧП – повышение общественного благосостояния населения при объединении ресурсов власти и бизнеса, распределении ответственности и рисков, сохранении за государством контрольных функций в партнерстве.

Результаты исследования могут использоваться для разработки программы формирования институциональной среды развития ГЧП органами исполнительной власти региона.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессии, инвестиции, общественно-значимые проекты, отрасли инфраструктуры, институциональная среда.

В условиях спада деловой активности в мировой экономике возрастает потребность в интеграции общих усилий государства и бизнеса в поддержании национальной экономики «на плаву» и сохранении занятости населения, социальной стабильности. Ключевую роль для дальнейшего развития экономики страны в таких условиях должны сыграть различные формы совместной деятельности государственных структур с коммерческими и некоммерческими организациями. Этот акцент объясняется необходимостью рационального

использования интересов хозяйствующих субъектов и государства в различных формах их взаимодействия.

Для обеспечения темпов роста экономики в России на уровне не ниже среднемировых необходимо в течение ближайших 5–7 лет обеспечить рост инвестиций в транспортную, энергетическую, социальную и коммунальную инфраструктуру примерно на 6–10 % в год. Однако в течение последних пяти лет реальные расходы бюджета на инфраструктурные отрасли снижались ежегодно примерно на

10 %, и в ближайшем будущем, вероятнее всего, данная тенденция сохранится. При этом доля привлекаемых частных инвестиций не достигает и 3 % от общего объема вкладываемых средств в развитие инфраструктуры [2].

Не в полной мере используемый потенциал частного сектора в развитии общественной инфраструктуры в России имеет как свои исторические предпосылки, так и сугубо конъюнктурные причины. Однако за последние 5–6 лет, благодаря усилиям органов власти, финансирующих организации, делового сообщества, ситуация начала коренным образом меняться, и в первую очередь благодаря вниманию к государственно-частному партнерству (далее – ГЧП).

Сущность ГЧП можно трактовать как институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий [6].

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство в Российской Федерации основаны на следующих принципах:

- открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну;
- обеспечение конкуренции;
- отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;
- добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению;
- справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения;
- свобода заключения соглашения.

Внедряя ГЧП в практику, государство может воспользоваться преимуществом рыночных инструментов, задействовав различные формы сотрудничества с частным сектором в реализации социальных программ национальных проектов. Это партнерство

имеет принципиальное отличие от упрощенного взгляда на сотрудничество со складчиной государства и частного бизнеса, когда каждый вкладывает и строит свой объект без управления взаимными рисками и без нацеленности на общий результат, часто в интересах узкого круга лиц. В ГЧП государство выступает одним из активных участников – инициаторов партнерства, определяя целевые ориентиры и используя преимущества рыночных инструментов, а также более высокую эффективность частного сектора. Главная цель ГЧП – повысить общественное благосостояние, объединив усилия и ресурсы сторон, наилучшим образом распределив их ответственность и риск, сохраняя за государством контрольные функции в партнерстве.

Партнерство государства и бизнеса, в отличие от традиционных отношений, создает свои базовые модели финансирования отношений собственности и методов управления, преобразуя институционально сферы деятельности, традиционно относящиеся к ведению государства. Несмотря на разнообразие форм ГЧП, их объединяют некоторые характерные особенности, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Партнерство строится как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под конкретные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Успешная реализация ГЧП-проектов предполагает определенные выгоды для всех участников и достижения некоего баланса их интересов (см. таблицу).

Перечисленные выгоды и преимущества являются потенциальными, их объективизация возможна лишь при условии недопущения доминирования интересов одной стороны над другой и множества прочих факторов. В конечном счете выиграет общество как глобальный потребитель более качественных услуг.

Институт государственно-частного партнерства в странах Западной Европы формировался примерно 400 лет. Его эффективность проверена временем. Однако роль ГЧП в Европе возросла в последние 15–20 лет.

Основные потенциальные выгоды сторон от участия в проектах государственно-частного партнерства

Органы власти	Бизнес-структуры	Потребители (население)
1. Сокращение финансовой нагрузки на бюджет при реализации ключевых инвестиционных проектов. 2. Оптимизация процедуры управления рисками проекта. 3. Повышение эффективности управления имуществом путем применения инновационных технологий, технического и управленческого опыта частного сектора, налаженного механизма управления проектами. 4. Оптимизация численности работников органов власти при осуществлении управления проектами. 5. Обеспечение оптимального соотношения цены и качества услуг	1. Получение доступа к сферам, закрытым ранее для предпринимательской деятельности. 2. Наличие политической, административной консультационной поддержки при реализации проектов партнерства. 3. Снижение издержек на реализацию проектов по причине наличия софинансирования со стороны органов власти. 4. Разделение рисков предпринимательской деятельности вместе с публичным сектором. 5. Создание позитивного имиджа организации в глазах общественности	1. Повышение качества, физической и экономической доступности предоставляемых услуг

Примечание. Составлено по: [4].

Европейский опыт подтверждает, что ГЧП успешно используется в транспортной, социальной инфраструктурах и ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение). Но в последние годы наблюдается активизация и в других сегментах экономики: образование, здравоохранение и общественно значимые услуги. Подобный подход к выбору приоритетных отраслей государственно-частного партнерства обуславливается политикой развитых государств, где основной целью является повышение уровня жизни граждан, ориентированность на улучшение социальных благ.

Во многих странах ЕС созданы и активно функционируют структуры по развитию и поддержке ГЧП. Несмотря на это, для содействия развитию ГЧП в рамках ЕС разрабатываются рекомендации для обобщения и стандартизации подходов, которые не устанавливают какой-либо отдельной правовой базы в отношении создания и регулирования форм партнерства. Эти вопросы отнесены к компетенции стран-лидеров ЕС. Одним из таких документов, направленных на стандартизацию подходов в сфере ГЧП, служит Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (Brussels. 30.04.2004). В нем содержатся рекомендации по отбору частных партнеров для создания ГЧП (транспарентность, равенство доступа к закупкам и др.).

В Евросоюзе различают:

- институционализированные ГЧП (*partenariats public-prive institutionnalisés (PPPI)*), действующие путем создания юридического лица со смешанным капиталом;
- контрактные ГЧП (*partenariats public-prive contractuels (PPPC)*), основанные на договорных отношениях между государством и отдельным предпринимателем или предприятием.

В странах Европейского союза проблемами содействия, финансирования и мониторинга государственно-частного партнерства занимается ряд генеральных дирекций под эгидой Комиссии ЕС. Широко практикуется содействие в финансировании проектов со стороны ряда крупных европейских финансовых институтов. Так, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) активно использует в этих целях два инструмента:

- глобальные ссуды, выдаваемые через уполномоченные банки на цели регионального и инфраструктурного развития, поддержки малого и среднего бизнеса;
- структурированные программы финансирования, предназначенные для поддержки конкретных инвестиционных проектов.

Опыт стран ЕС свидетельствует о том, что партнерские отношения государства и частного бизнеса всегда находились в поле специального внимания властей. Проблемы

улучшения управления государственной собственностью и возможности привлечения частных капиталов к реализации публичных интересов и государственных инициатив требовали регулярной концептуальной проработки. Партнерства были вписаны в общие процессы децентрализации экономической власти: передачи ряда публичных полномочий на местный уровень и частной приватизации некоторых функций государства [3].

Функции контроля и регулирования в сфере ГЧП от имени государства могут осуществляться либо специальными профильными министерствами, ведомствами, либо специально уполномоченными органами. При этом специализированные агентства могут создаваться государством для каждой отрасли экономики, в которой развиваются партнерства. Так, в Польше созданы соответствующие институциональные структуры отдельно для автомобильных, железных дорог, электроэнергетики, лесного хозяйства и др. Другой вариант, когда государство создает свой единый агентский орган для всех или большинства секторов экономики, как, например, в Хорватии [3].

В странах ЕС отдельными аспектами ГЧП ведают министерства экономики, финансов, отдельные инфраструктурные министерства, министерства регионального развития, обороны, внутренних дел, образования и здравоохранения. Важно также, что, помимо бюджетных источников государственного финансирования совместных проектов, регулирующие органы могут иметь и собственные средства, формирующиеся из отчислений от доходов регулируемых ими компаний. Это позволяет повысить независимость регулирующих органов от структур исполнительной власти, а также обоснованность принимаемых решений, их эффективность.

Некоторые страны мира уже достаточно давно в полной мере оценили возможности, которыми обладает ГЧП. Во многих государствах действуют международные институты изучения особенностей ГЧП, его продвижения и совершенствования. К их числу можно отнести:

– Европейский экспертный центр государственно-частного партнерства США (European PPP Expertise Centre);

– Национальный Совет государственно-частных партнерств США (The National Council for Public-Private Partnerships).

Кроме того, существует множество институтов развития, которые занимаются проблемами развития предпринимательства как на международном уровне, так и на уровне отдельных регионов. Они также уделяют внимание проблемам развития ГЧП. Крупнейшими международными институтами развития являются:

– Международный банк реконструкции и развития (МБРР, IBRD);

– Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР, EBRD);

– Исламский банк развития (ИБР, ISDB);

– Международная ассоциация развития (МАР, IDA) и др.

На национальном уровне в большинстве стран с рыночной экономикой также создаются институты развития:

– Банк индустриального развития Индии (IDBI);

– Китайский банк развития (CDB);

– Немецкий банк развития (KfW);

– Корпорация зарубежных частных инвестиций (ОРИС) и др.

Основные усилия таких структур направлены на поддержку проектов в области транспортного, специального и энергетического машиностроения.

Мировой опыт свидетельствует, что чем более развитой является страна, тем большее значение в структуре проектов ГЧП занимают социально-ориентированные сферы. В странах с менее развитым уровнем социальной защиты, меньшей продолжительностью жизни населения, слабо развитой инфраструктурой основное внимание уделяется проектам в сфере дорожного строительства, энергетики и т. п.

Одним из важнейших факторов внешней среды, оказывающим влияние на развитие института ГЧП в сфере инфраструктуры, является нормативно-правовое регулирование. Так, принятие Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] предусматривает

создание и/или модернизацию объектов медицинской инфраструктуры частными инвесторами для повышения качества предоставляемых населению услуг, допускает статус частной собственности на создаваемые или реконструируемые объекты инфраструктуры; инвестор обязан обеспечить использование их строго по целевому назначению.

По закону публичная сторона может принимать участие в проекте ГЧП через прямое софинансирование, предоставляя субсидию на реализацию проекта или государственную гарантию, а также принимать имущественное участие, в том числе предоставляя земельные, водные, лесные участки для создаваемого объекта. Кроме этого, предусмотрен механизм гарантии сохранения условий заключаемого контракта.

По состоянию на начало 2017 г. в Российской Федерации прошли стадии принятия решения о реализации 2 446 инфраструктурных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. Совокупные инвестиционные обязательства (обязательства по финансированию создания, строительства, реконструкции) публичной и частной стороны составляют 2,324 трлн руб., из них обязательства частных партнеров – 1,520 трлн рублей (65,4 %).

Распределение количества проектов ГЧП в разрезе сфер инфраструктуры и объема инвестиций представлено на рисунке.

Вместе с подготовкой закона № 224-ФЗ проводилась доработка концессионного законодательства. В июле 2014 г. принят Федеральный закон № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О концессионных соглашениях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10]. В результате внедрен механизм частной инициативы, позволяющий сократить сроки заключения концессионного соглашения с 12 до 10 месяцев в случае проведения конкурса и со 150 до 50 дней, если конкурс не проводится. Закон гарантирует окупаемость инвестиций концессионера и получение выручки, предусмотренной концессионным соглашением, предоставляет преимущественное право выкупа концессионером объекта концессионного соглашения.

Концессия является основной формой реализации проектов ГЧП в России, 2 200 инфраструктурных проектов уже реализуются и будут реализованы в форме концессионного соглашения.

Развитие ГЧП в коммунальной сфере позволяет говорить не только об увеличении числа заключаемых концессионных соглашений, но и о совершенствовании подходов при

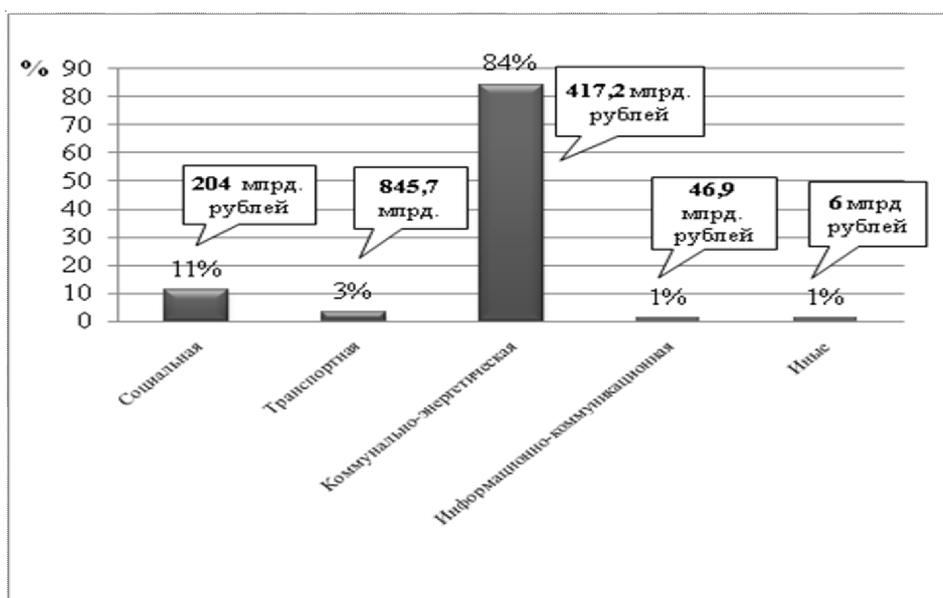


Рисунок. Распределение количества проектов ГЧП в разрезе сфер инфраструктуры (%) и объема инвестиций (млрд руб.)

Примечание. Составлено по: [2].

подготовке и реализации таких проектов. Появление региона как обязательной третьей стороны в концессионных соглашениях в данной отрасли дало импульс к увеличению доли более крупных и качественно подготовленных проектов ГЧП в коммунальной сфере.

В Волгоградской области реализуется несколько крупных проектов на основе государственно-частного партнерства в форме концессионного соглашения:

1. Проект по строительству и эксплуатации автомобильной дороги «Обход г. Волгограда. Южная часть».

2. Концессионное соглашение в отношении системы коммунальной инфраструктуры – МУП «Горводоканал» г. Волгограда.

3. Концессионное соглашение на реализацию инвестиционного проекта «Реконструкция полигона ТБО: прием, размещение, складирование, обезвреживание и утилизация (захоронение) ТБО III–V классов опасности на территории г. Волжского Волгоградской области».

4. Передача в концессию муниципальных объектов водоснабжения Светлоярского муниципального района.

5. Проектирование, создание и эксплуатация имущества для санаторно-курортного лечения на территории озера Эльтон Волгоградской области.

6. Проектирование, создание, реконструкция и эксплуатация автоматизированной системы видеоконтроля дорожной ситуации, фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на территории Волгоградской области, включая весовой и габаритный контроль [1].

В ноябре 2015 г. концессионный проект по реконструкции и модернизации системы водоотведения и водоснабжения г. Волгограда был признан лучшим в сфере ЖКХ на второй церемонии вручения Национальной премии в сфере инфраструктуры «РОСИНФРА». В марте 2016 г. компания «Концессии водоснабжения» г. Волгограда была признана лучшей ГЧП-сделкой 2015 г. на премии INVESTOR AWARDS 2016 [7].

Для финансирования проекта ООО «Концессии водоснабжения» г. Волгограда осуществляет размещение облигационного займа с индексированным номиналом с привлечением средств негосударственных пенсионных фон-

дов. Организатором финансирования является ЗАО «Лидер» – Компания по управлению активами пенсионного фонда. В соответствии с концессионным соглашением общий объем инвестиций ООО «Концессии водоснабжения» должен составить 58,0 млрд руб. до 2044 г., в течение первых трех лет (2015–2018 гг.) – 71 млрд руб. и 509 млрд руб. за период 2018–2044 годов [8].

13 марта 2017 г. было выпущено эмитентом 1,1 млн облигаций номинальной стоимостью 1 000 руб. каждая. Концессионные облигации – это ценные бумаги, которые выпускаются для финансирования объекта концессионного соглашения. Облигационные купоны погашаются в соответствии с условиями облигационного выпуска. Общий объем выпуска по номинальной стоимости составил 1,1 млрд рублей. Срок обращения бумаг составит 14 лет, предусмотрено амортизационное погашение номинальной стоимости. По облигациям выпуска предусмотрена возможность досрочного погашения по требованию их владельцев и по усмотрению эмитента.

Банк России зарегистрировал трехлетнюю программу облигаций объемом 71 млрд руб. 22 октября 2015 года. Программа облигаций – это по сути секьюритизированная форма кредитной линии, в рамках которой эмитент может выстраивать эффективную стратегию заимствований.

5 декабря 2016 г. ООО «Концессии водоснабжения» осуществило выплату первого купонного дохода по облигациям серии 01 на сумму 210 млн рублей. Размер процентов, подлежащих выплате по одной облигации, составил 140 рублей [8].

По облигациям серии 02 и 03 выплата начала осуществляться в мае 2017 г. в размере 12,5 % годовых на сумму 2 375 млн рублей. Важно отметить, что данные облигации – это инструмент долгосрочных инвестиций, кроме этого концессионер эмитирует облигации не для развития бизнеса, а для реализации проекта.

В рамках концессии ООО «Концессии водоснабжения» должно осуществить модернизацию и эксплуатацию системы холодного водоснабжения и водоотведения в Волгограде в течение 30 лет. Это самое масштабное концессионное соглашение в сфере ЖКХ в

России, в котором закрепляются обязательства инвестора по привлечению объема инвестиций, по осуществлению мероприятий модернизации, по соблюдению параметров надежности, качества и энергоэффективности, устанавливается понятное ценообразование, фиксируются долгосрочные параметры тарифного регулирования.

Успех этой концессии в том, что были привлечены «длинные», пенсионные деньги, которые можно возвращать в течение такого длительного периода, как срок заключения концессионного соглашения – 30 лет. Основное преимущество в том, что большие объемы инвестиций вкладываются в начале проекта, и это не позволяет вырасти тарифу при осуществлении такого объема капитальных вложений.

Обобщение опыта реализации ГЧП-проектов в сфере ЖКХ в России позволило выявить следующие проблемы, оказывающие негативное влияние на функционирование проектов на основе государственно-частного партнерства:

1. Одна из наиболее важных проблем, препятствующих становлению государственно-частного партнерства в ЖКХ, – это отсутствие у органов власти стратегического подхода к развитию отрасли. Вместе с тем соглашения о партнерстве представляют собой проекты с длительными сроками окупаемости 10 и более лет. В связи с этим актуальным становится стабильность условий для всех участников.

Основным стратегическим документом территориального развития муниципального образования является генеральный план, регламентирующий застройку и развитие социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры на долгосрочную перспективу. В соответствии с ним органы власти должны разрабатывать программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, которая позволяет определить стратегические задачи в развитии этой сферы экономики и направить на их решение имеющиеся финансовые ресурсы. Кроме того, благодаря этой программе инвестор имеет возможность определить наиболее приоритетные и перспективные для реализации инвестиционные проекты. Однако такие программы утверждены дале-

ко не во всех муниципалитетах, что не дает возможности в полной мере использовать потенциал сотрудничества власти и бизнеса. Мешает этому высокая затратность процесса разработки данных программ и недостаточные навыки у работников муниципалитетов в части программного управления.

2. Другой проблемой, с которой сталкивается бизнес при реализации совместных проектов, является неопределенность относительно объемов капитальных вложений в модернизацию объектов ЖКХ. Коммунальные сети, как правило, находятся под землей, их инвентаризация и оценка в течение последних десятилетий проводилась несистематически (в то же время существуют и бесхозные сети, не поставленные на баланс муниципалитета), поэтому объективно судить о реальном уровне их износа не представляется возможным. В связи с этим предполагаемый объем инвестиций в ходе реализации соглашения может существенно вырасти и проект станет нерентабельным для частного партнера. Обязанности по содержанию, учету и страхованию передаваемого имущества переходят к частному инвестору, что повышает его финансовые издержки.

3. Существующая нормативно-правовая база значительно сокращает возможности использования инструментов поддержки частного сектора при реализации проектов партнерства. Так, согласно ст. 100 п. 4 Бюджетного кодекса РФ, местные органы власти не могут предоставлять муниципальные гарантии на срок, превышающий 10 лет, в то время как, например, концессионные соглашения заключаются на 15–20 лет. Практика применения других инструментов финансовой поддержки (субсидирование ставок по привлеченным займам, инвестиционные налоговые кредиты, льготы по налогам) не получила широкого распространения и не стимулирует приток частных инвестиций. Данные формы поддержки носят точечный характер и не способны полноценно минимизировать имеющиеся у бизнеса риски.

4. С учетом текущих экономических потребностей в отрасли жилищно-коммунального хозяйства для реального достижения поставленных целей требуется дальнейшее продолжение соответствующей работы, приме-

нение системного подхода и устранение достаточного количества внутренних противоречий между положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях», с одной стороны, и Федерального закона от 07.12.2011 № 416 ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федерального закона от 27.07.2010 № 190 ФЗ «О теплоснабжении» – с другой.

Для целей совершенствования регулирования в сфере теплоснабжения и водоснабжения будет целесообразно разработать специальный юридический механизм создания и передачи в собственность концедента имущества, не являющегося объектом концессионного соглашения, но создаваемого концессионером на протяжении всего срока действия концессионного соглашения за счет платы (тарифа) за подключение (технологическое присоединение) к коммунальным системам, а также за счет других тарифов в сфере теплоснабжения и водоснабжения и поступления из иных источников.

Концессионное законодательство предполагает, что имущество передается в концессию чистым, освобожденным от всех долгов. Но сегодня все муниципальные предприятия обременены задолженностями. Необходимо прописать в законодательстве, чтобы концедент и потенциальный концессионер могли договориться о переводе на первом этапе части долгов в концессионную плату.

Еще одна проблема – инженерные системы маленьких городов, такие как водоканалы, на сегодняшний день не хочет брать ни один концессионер в концессию. Необходимо предусмотреть законодательную возможность объединять водоканалы на региональном уровне в одну большую структуру и передавать в концессию как один объект. Эффект масштаба играет большую роль в таких проектах. Очень сложно отрегулировать механизм совместной работы водоканала и частного партнера.

Концессия подходит для больших городов, так как большое количество потребителей живет на небольшой территории, с высокой плотностью населения. Международный опыт показывает, что концессии начинались с уровня национальных концессий (Филиппины, Бразилия и др.), когда целые национальные

системы водоснабжения и водоотведения передавались в частные руки. В Португалии функционирует межмуниципальная концессия, на стороне концедента сконцентрировано несколько муниципальных образований.

По данным ассоциации «Центр развития ГЧП» [2], начиная с 2009 г. число споров, вытекающих из концессионных соглашений, неуклонно растет. Прежде всего, эта тенденция связана с ростом общего количества концессионных соглашений в различных сферах. Лидерами по количеству (более 82 %) являются споры в отношении различных объектов коммунальной инфраструктуры. Несмотря на то что в количественном выражении коммунальные проекты также занимают значительную долю рынка, такой показатель вызывает обоснованные сомнения в качестве проработки проектов в рассматриваемой сфере. При этом общее количество концессионных соглашений с существенными недостатками, повлекшими признание их недействительными (полностью или частично), или незаконными, составило 18. Чаще всего споры возникают в связи:

- с расторжением соглашений;
- возмещением концессионеру расходов на создание и реконструкцию объекта концессионного соглашения;
- выплаты иных компенсаций, связанных с прекращением отношений;
- проведением конкурсов и заключением концессионных соглашений.

Таким образом, имеющийся на практике потенциал государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве используется не в полной мере. Одной из главных причин этого является отсутствие сформированной системы управления развитием данного института как на федеральном, так и на региональном уровне. В Стратегию субъектов РФ и муниципальных образований в настоящее время не включен практический опыт функционирующих проектов на основе государственно-частного партнерства, а именно принципы и механизмы взаимодействия органов власти и бизнеса, программно-целевого управления, финансирования и управления реализацией проектов государственно-частного партнерства. Зарубежный, а также опыт других регионов, необходимо формализовать в виде

стратегических документов, которые должны включать в себя совокупность форм, методов, инструментов управления проектами партнерства в ЖКХ. Разработка и реализация такого механизма создаст объективные предпосылки для минимизации рисков и будет способствовать притоку в отрасль частных инвестиционных ресурсов. При этом в целях успешной реализации проектов партнерства в малых городах, городских и сельских поселениях целесообразным является адаптация данного механизма к территориальной специфике функционирования отрасли.

Важнейшей стратегической задачей развития института ГЧП в сфере инфраструктуры является разработка эффективного организационно-экономического механизма управления реализацией ГЧП-проектов. Для этого требуется:

- во-первых, развитие нормативно-правовой базы, принятие целого ряда подзаконных актов, регламентирующих партнерские отношения власти и бизнеса (особенно в части заключения концессионных соглашений);
- во-вторых, создание программ развития института партнерства, комплексных инструментов поддержки частного инвестора, условий для привлечения финансовых ресурсов к реализации совместных проектов;
- в-третьих, разработка практических документов, открытых баз данных проектов, что позволит тиражировать успешный опыт;
- в-четвертых, создание структур, институтов развития, основной задачей которых является всесторонняя поддержка проектов партнерства;
- в-пятых, повышение роли институтов гражданского общества в проектах партнерства, привлечение к их реализации всех заинтересованных сторон.

Только в этом случае государственно-частное партнерство станет эффективным инструментом модернизации жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики региона.

Следует отметить, что бизнес, вступая в проекты партнерства в сфере инфраструктуры, заинтересован в долгосрочном и стабильном сотрудничестве, то есть когда заранее известны и понятны «правила игры», гарантирующие возврат вложенных финансовых

средств и необходимый уровень доходности. Органам власти необходимо улучшать открытый диалог с бизнесом, а именно:

- находить механизмы стимулирования и поощрения социальной ответственности;
- четко определить полномочия органов власти, которые несут ответственность на всех этапах подготовки и реализации совместных проектов на региональном и местном уровнях;
- сформировать базы проектов, которые могут быть реализованы на основе ГЧП;
- проводить мониторинг эффективности реализации совместных проектов;
- обеспечить освещение в средствах массовой информации позитивного опыта ГЧП (это в свою очередь может заинтересовать инвесторов);
- организовать системный подход к обучению специалистов в целях формирования команды для эффективной реализации проектов ГЧП.

Кроме того, в связи с острой социальной направленностью сферы инфраструктуры, неразвитостью рыночных механизмов хозяйствования, огромным масштабом накопившихся в отрасли проблем, а также недостатком бюджетных средств и собственных ресурсов хозяйствующих субъектов, для их решения возникает необходимость активной государственной поддержки партнерских отношений органов власти и бизнеса в отрасли.

В настоящее время на федеральном уровне эти функции выполняют такие институты развития, как Фонд содействия реформированию ЖКХ и Фонд содействия развитию жилищного строительства, активно оказывающие организационную, финансовую, информационную и прочую поддержку субъектам РФ и муниципальным образованиям в вопросах модернизации жилищно-коммунального хозяйства и стимулирования развития жилищного строительства на основе партнерства с бизнес-структурами.

Однако объемы предоставляемой поддержки весьма ограничены, зачастую она недоступна для многих муниципальных образований из-за ужесточения требований к потенциальным получателям.

Реализация соглашений государственно-частного партнерства, осложненная длитель-

ностью процедур согласования, долгосрочным характером таких проектов, высоким уровнем рисков и нередко их непредвиденным характером, требует определенного профессионального уровня, навыков проектного финансирования, которыми большинство работников органов власти не обладают. В связи с этим актуальна задача организации квалифицированного сопровождения ГЧП-проектов на всех стадиях их жизненного цикла. При этом функции по информационному, консультационному, организационно-методическому сопровождению проектов партнерства целесообразно возложить на созданный на уровне субъекта РФ Фонд модернизации ЖКХ, действующий в качестве некоммерческой организации.

Банковское сообщество, частные операторы могли бы оказать большую финансовую поддержку отрасли, если бы законодательство, нормативная правовая база в данной сфере были усовершенствованы и соответствовали масштабу решаемых задач. В новой федеральной Программе реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства необходимо закрепить порядок финансовой поддержки муниципального образования при наличии у него качественной предпроектной документации и понятной программы развития. Это делает проект привлекательным для частного инвестора. Проведение концессионных конкурсов и соглашений, формирование тиражируемых инвестпроектов, выпуск специальных долгосрочных инфраструктурных облигаций субъектов Федерации, хозяйствующих субъектов должны быть прозрачными и предсказуемыми.

Среди мер по созданию благоприятных условий для более широкого вовлечения частного бизнеса в ЖКХ важнейшими являются совершенствование тарифного регулирования, изменение механизма ценообразования, переход к экономически обоснованным и долгосрочным тарифам при одновременной социальной поддержке малоимущих граждан. Для стабильной и долгосрочной деятельности исключительно важны новые механизмы взаимодействия частного бизнеса и органов власти, которые на законодательной основе должны исключить волонтаризм местных чиновников, в том числе при заключении концессионных соглашений и договоров. Необходимо исключить монополизм крупных банков и компаний, создать рав-

ные возможности для всех участников рынка, как в больших, так и в малых городах.

Реализация комплекса вышеперечисленных мероприятий позволит повысить эффективность управления отраслями инфраструктуры, устранить «инвестиционный голод», решить накопившиеся проблемы путем развития механизмов партнерства органов власти и бизнеса. При этом будет достигнута главная цель проектов на основе ГЧП – повышение общественного благосостояния, при объединении усилий и ресурсов сторон, наилучшим образом распределив их ответственность и риск, сохраняя за государством контрольные функции в партнерстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Волгоградская областная Дума : офиц. сайт. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://volgoduma.ru>. – Загл. с экрана.
2. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М. : Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 32 с.
3. Ирнязов, М. С. Особенности развития государственно-частного партнерства в странах Европейского союза / М. С. Ирнязов // Финансовый менеджмент. – 2014. – № 6. – С. 95–100.
4. Кожевников, С. А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства / С. А. Кожевников // Дискуссия. – 2013. – № 10 (40). – С. 83–88.
5. Косинова, Н. Н. Институциональные аспекты государственно-частного партнерства в реализации стратегии регионов / Н. Н. Косинова // Актуальные проблемы и достижения региональных экономических систем : сб. науч. работ II Междунар. науч.-практ. конф. (г. Ставрополь, 20–21 апр. 2016 г.). – Ставрополь : Секвойя, 2016. – С. 64–71.
6. Механизм государственно-частного партнерства в реализации инвестиционной стратегии регионов / С. П. Сазонов, Н. Н. Косинова, Г. В. Федотова, Е. Е. Харламова, М. Ю. Попова, Н. В. Стрельцова, В. В. Кабанов. – Волгоград : Изд-во ВолгГТУ, 2014. – 227 с.
7. Официальный сайт Министерства Экономического развития РФ. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/support/20160829>. – Загл. с экрана.

8. Официальный сайт ООО «Концессии Водоснабжения». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://investvoda.ru/?page_id=9. – Загл. с экрана.

9. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

REFERENCES

1. *Volgogradskaya oblastnaya Duma: ofits. sayt* [Volgograd Regional Duma. Official Site]. URL: <http://volgo.duma.ru>.

2. *Issledovanie «Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii 2016–2017: tekushchee sostoyanie i trendy, reyting regionov»* [Research “Public-Private Partnership in Russia 2016-2017: Current Status and Trends, Regions’ Rating”]. Moscow, Association “Center for PPP Development”, 2016. 32 p.

3. Irniyazov M.S. Osobennosti razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v stranakh Evropeyskogo soyuza [Peculiarities of the Development of Public-Private Partnership in the Countries of the European Union]. *Finansovyy menedzhment*, 2014, no. 6, pp. 95-100.

4. Kozhevnikov S.A. Institutsionalnye i ekonomicheskie osnovy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Institutional and Economic Foundations of Public-Private Partnership]. *Diskussiya*, 2013, no. 10 (40), pp. 83-88.

5. Kosinova N.N. Institutsionalnye aspekty gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v realizatsii strategii regionov [Institutional Aspects of Public-Private Partnership in Implementing the Strategy of

the Regions]. *Aktualnye problemy i dostizheniya regionalnykh ekonomicheskikh sistem: sb. nauch. rabot II Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Stavropol, 20–21 apr. 2016 g.)* [Relevant Problems and Achievements of Regional Economic Systems: a Collection of Scientific Papers of the II International Scientific and Practical Conference (Stavropol, April 20-21, 2016)]. Stavropol, Sekvoyya Publ., pp. 64-71.

6. Sazonov S.P., Kosinova N.N., Fedotova G.V., Kharlamova E.E., Popova M.Yu., Streltsova N.V., Kabanov V.V. *Mekhanizm gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v realizatsii investitsionnoy strategii regionov* [The Mechanism of Public-Private Partnership in Implementing the Investment Strategy of Regions]. Volgograd, Izd-vo VolgGTU, 2014. 227 p.

7. Rekomendatsii po realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Luchshie praktiki [Recommendations on the Implementation of Public-Private Partnership Projects. Best Practices]. *Ofitsialnyy sayt Ministerstva Ekonomicheskogo razvitiya RF* [Official Website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/support/20160829>.

8. *Ofitsialnyy sayt ООО «Kontsessii Vodосnabzheniya»* [Official Site of LLC Water Supply Concessions]. URL: http://investvoda.ru/?page_id=9.

9. *Federalnyy zakon ot 13.07.2015 № 224-FZ (red. ot 29.12.2015 «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipalno-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v ot-delnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of July 13, 2015 no. 224-FL “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”]. Access from Reference Legal System “KonsultantPlyus”.

10. *Federalnyy zakon ot 21 iyulya 2005 g. № 115-FZ «O kontsessionnykh soglasheniyakh»* [Federal Law of July 21, 2005 no. 115-FL “On Concession Agreements”]. Access from Reference Legal “Garant”. URL: <http://base.garant.ru/12141176/>.

Information about the Author

Natalya N. Kosinova, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Department of Corporate Finance and Banking, Volgograd State University, Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, kfbd@volsu.ru.

Информация об авторе

Наталья Николаевна Косинова, доктор экономических наук, профессор кафедры корпоративных финансов и банковской деятельности, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, kfbd@volsu.ru.