

Моисеева Ирина Владимировна, *ст. преподаватель кафедры экономической теории ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва»*

## СТРУКТУРНАЯ МОДЕЛЬ МЕХАНИЗМА ГЧП В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ\*

*\*Статья публикуется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект №14-12-13029 а/р).*

**Аннотация.** В статье обобщен опыт реализации ГЧП-проектов в РФ в общем, и в ПФО – в частности с выделением регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров. Особое внимание уделено положению Республике Мордовия в данном рейтинге с обоснованием положительных и негативных тенденций развития государственно-частного партнерства. В качестве направлений совершенствования механизма ГЧП в РМ автором предложена структурная модель государственно-частного партнерства с подробным описанием всех его элементов. Акцентируется внимание на необходимости применения концептуального подхода практической реализации предложенной структурной модели механизма ГЧП.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, регион, публичный партнер, частный партнер, структурная модель, преимущества, риски, концепция.

**Abstract.** The article summarizes an experience of implementing PPP projects in Russia in General, and in the Volga Federal district – in particular the separation of regions-leaders and regions-outsiders. Special attention is paid to the situation of the Republic of Mordovia in this rating rationale the positive and negative trends in the development of public-private partnership. As directions for improvement of PPPs in Moldova, the authors proposed a structural model of public-private partnership with a detailed description of all its elements. The attention is focused on the need for the use of a conceptual approach practical implementation of the proposed structural models of PPPs.

**Key words:** public-private partnership, region, public partner, private partner, structural model, benefits, risks, concept.

В последнее время в России получил развитие механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) – различные формы взаимодействия публичной власти

и бизнеса, основная цель которых заключается в привлечении частного сектора к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной и муниципальной собственности [1]. Особое внимание заслуживают такие ГЧП-проекты, как:

- строительство и реконструкция автомагистралей;
- модернизация объектов транспортной инфраструктуры (в том числе строительство скоростной автомагистрали М-11 «Москва–Санкт-Петербург», Западный скоростной диаметр, модернизация аэропорта «Пулково», строительство выхода на МКАД с федеральной трассы М-1). Также в разработке ряд проектов в различных регионах;
- развитие кластерных зон (здесь на первое место выдвигаются проекты развития нового субъекта РФ – Крыма [12]).

Кроме проектов государственно-частного партнерства федерального уровня наблюдается достаточно активное применение механизма ГЧП на региональном уровне. Так, по данным «Рейтинга регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства – 2015» опыт работы с проектами государственно-частного партнерства имеется в 68 субъектах РФ. Однако в 17 регионах России ГЧП-проектов отсутствуют даже на стадии инициирования. В целом, в сравнении с концом 2013 г., по состоянию на 1 марта 2015 г. средний уровень развития ГЧП на региональном уровне в РФ вырос на 0,9 % и составил 35,9 % [10].

По оценкам Центра развития ГЧП, большинство проектов реализуется в форме концессий, где эта цифра составляет порядка 73 % на 586 проектов в России на 2015 год (рисунок 1).



Рисунок 1 – Формы реализации ГЧП-проектов в РФ на региональном уровне, 2015 г.

Большинство ГЧП-проектов реализуется в Приволжском Федеральном Округе, хотя количество частных инвестиций в большем объеме приходится на ЦФО (102 325 366 тыс. рублей против 23 145 586 тыс. р. в ПФО) [10].

Рассмотрим общий рейтинг субъектов ПФО по уровню развития ГЧП и более конкретно – положение в нем Республики Мордовия (таблица 1).

Так, к регионам-лидерам по уровню развития ГЧП среди субъектов ПФО относятся Республика Татарстан и Нижегородская область (2 и 5 место в РФ соответственно).

Республика Татарстан на протяжении 2013–2015 гг. занимает уверенное второе место среди всех субъектов РФ по уровню развития ГЧП. Регион удерживает вторую позицию благодаря реализации большого количества муниципальных концессий в коммунальной сфере и проектов в отрасли здравоохранения, перешедших в стадию эксплуатации.

Нижегородская область зарекомендовала себя как наиболее успешный субъект по реализации концессионных соглашений, но имеющий недостаточно высокий уровень развития нормативно-правовой базы и инвестиционной привлекательности.

Таблица 1 – Рейтинг субъектов ПФО по уровню развития государственно-частного партнерства [10]

Субъект ПФО	Позиция (2014-2015 гг.)	Позиция (2013-2014 гг.)	Изменение позиции	Показатель (2014-2015 гг.)	Показатель (2013-2014 гг.)	Изменение показателя
<i>Регионы-лидеры по уровню развития ГЧП (60-75%)</i>						
Республика Татарстан	2	2	+0	66,7%	70,6%	-3,9%
Нижегородская область	5	5	0	61,5%	62,3%	-0,8%
<i>Регионы с высоким уровнем развития ГЧП (45-60%)</i>						
Самарская область	7	8	+1	59,6%	54,3%	5,3%
Республика Башкортостан	11	16	+5	54,3%	48,7%	5,6%
Ульяновская область	12	72	+60	52,5%	17,7%	34,8%
Пермский край	14	14	+0	50,0%	49,4%	0,6%
Удмуртская Республика	15	24	+9	49,6%	42,6%	7,0%
<i>Регионы со средним уровнем развития ГЧП (35-45%)</i>						
Оренбургская область	26	23	-3	44,5%	42,9%	1,6%
Чувашская Республика	28	60	+32	42,5%	25,4%	17,1%
<i>Регионы с низким уровнем развития ГЧП (25-35%)</i>						
Саратовская область	41	71	+30	34,2%	18,9%	15,3%
Пензенская область	44	54	+10	32,8%	28,0%	4,8%
Кировская область	52	25	-27	30,5%	42,3%	-11,8%
Республика Мордовия	64	53	-11	26,1%	28,8%	-2,7%
<i>Регионы с очень низким уровнем развития ГЧП (0-25%)</i>						
Республика Марий Эл	69	52	-17	24,4%	28,9%	-4,5%

К регионам с высоким уровнем развития ГЧП в ПФО относятся Самарская и Ульяновская области, республики Башкортостан и Удмуртия и Пермский край.

Так, Самарская и Ульяновская области относятся к категории регионов с высоким потенциалом развития ГЧП: качественный уровень развитости институциональной среды, позволяющий системно применять механизмы государственно-частного, высокая инвестиционная привлекательность и наличие обширной практики реализации проектов ГЧП. В данных регионах сложились благоприятные условия для реализации проектов ГЧП, как для локальных, так и для внешних инвесторов.

Ульяновскую область можно отнести к регионам-лидерам по росту среди регионов с высоким потенциалом ГЧП: плюс 60 позиций, что означает наибольший рост среди всех субъектов РФ в 2014 году. Из группы регионов с очень низким потенциалом Ульяновская область перешла в группу регионов с высоким уровнем развития ГЧП, что произошло благодаря запуску капиталоемких проектов, принятию регионального закона и ключевых подзаконных актов [10].

Также положительная динамика наблюдается у Чувашской Республики – плюс 32 позиции по сравнению с 2014 г. Республика за год поднялась на 32 позиции – из группы регионов с низким уровнем развития в группу регионов со средним уровнем развития.

Что касается Республики Мордовия, то ее положение за год только ухудшилось: -11 позиций (ниже располагается только республика Марий Эл). Данная позиция обусловлена невысоким инвестиционным потенциалом республики и слабой развитостью нормативно-правовой базы. Между тем, развитие государственно-частного партнерства в РМ находится на ранней стадии становления, но при этом постепенно создаются необходимые условия для реализации ГЧП-проектов.

На сегодняшний день в Республике Мордовия с помощью инструментов вышеуказанных форм ГЧП реализованы и планируются к реализации следующие 22 проекта [6]. Из них 4 проекта с долгосрочным сроком реализации.

1) *Проектирование и создание на территории Республики Мордовия комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности «Интеллектуальный безопасный регион».* Сроки реализации проекта: 2014-2020 гг. (в настоящее время реализуется инвестиционный этап). Публичный партнер – Министерство информатизации и связи Республики Мордовия. Частный партнер – ОАО «Ростелеком». Общая стоимость проекта – 550 млн. рублей. Проект реализуется в форме договора аренды с инвестиционными обязательствами.

2) *Реконструкция и модернизация системы водоснабжения и водоотведения в Чамзинском муниципальном районе (в настоящее время – этап инициирования).* Сроки реализации проекта: 2015-2010 гг. В качестве публичного партнера выступает Администрация Чамзинского муниципального района. Частный партнер должен

определился по итогам конкурса. Проект реализуется в форме концессии. Общая стоимость проекта – 210 млн. рублей.

3) *Реконструкция объектов водоснабжения Темниковского муниципального района (в настоящее время реализуется эксплуатационный этап)*. Сроки реализации проекта: 2012–2020 гг. Публичным партнером в проекте выступает Администрация Темниковского муниципального района, частным партнером – ООО Темниковский «Водоканал». Проект реализуется в форме концессии и его общая стоимость составляет 1,35 млн. рублей.

4) *Строительство газовых котельных в п. Тургенево Ардатовского муниципального района (в настоящее время реализуется прединвестиционный этап)*. Сроки реализации проекта: 2015 – 2016 гг. Публичным партнером является Администрация Тургеневского городского поселения, частный партнер пока не определен. Предполагаемая форма реализации проекта – договор аренды с инвестиционными обязательствами. Объем реализации проекта – 22 млн. рублей [6].

Необходимо отметить, что в республике принят закон «О регулировании отдельных вопросов в сферах государственно-частного партнерства, концессионных соглашений на территории Республики Мордовия» № 83-З от 20 октября 2015 г.

Данный закон определяет полномочия органов государственной власти РМ в сфере ГЧП по вопросам, отнесенным ФЗ № 224 от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Также законом регулируются отдельные вопросы в сфере ГЧП на территории Мордовии и определены полномочия органов государственной власти республики в сфере концессионных соглашений [7].

Также использование механизма ГЧП отражено во многих важнейших региональных нормативно-правовых актах, в особенности – в программных мероприятиях [8]:

- Государственная программа «*Экономическое развитие Республики Мордовия до 2018 года*» (Мероприятие 3. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства);

- *Инвестиционная стратегия Республики Мордовия до 2020 года* (одно из основных направлений повышения инвестиционной привлекательности региона);

- *Республиканская целевая программа научно-инновационного развития Республики Мордовия на 2010–2015 годы* (в качестве источника финансирования отдельных мероприятий) и другие нормативно-правовые акты.

Для повышения инвестиционной привлекательности Республики Мордовия (как одного из важнейших факторов развития ГЧП) и развития механизмов государственно-частного партнерства в регионе создана ООО «Корпорация Республики Мордовия» – региональный институт развития, направленный на создание максимально комфортной бизнес-среды для привлечения инвестиций в экономику региона. Для развития ГЧП в Республике Мордовия корпорация предусматривает реализацию следующих задач:

- стимулирование развития механизмов ГЧП;
- снижение административных барьеров;
- привлечение частного капитала в инфраструктурные и социальные проекты [5].

Тем не менее, несмотря на очевидный прогресс, в настоящее время все еще существуют значительные резервы для ускорения развития ГЧП в Республике Мордовия. Выявление данных резервов возможно, на наш взгляд, через процесс проектирования моделей государственно-частного партнерства в реализации конкретных проектов.

*Обобщенная структурная модель механизма ГЧП на региональном уровне* должна состоять из следующих системообразующих элементов:

- а) субъект управления;
- б) объект управления;
- в) способ воздействия субъекта управления на объект управления;
- г) определённые условия ГЧП в реализации конкретных проектов;
- д) выгоды, получаемые сторонами ГЧП в реализации проекта.

В качестве *субъектов управления* в государственно-частном партнерстве выступают, соответственно, публичный и частный партнеры.

Согласно закону № 83-З под *публичным партнером* понимается Республика Мордовия, от имени которой выступают Правительство РМ или уполномоченные

им исполнительные органы государственной власти республики [7]. *Частным партнером* (как определяет ФЗ № 224) может быть любое российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о реализации проекта ГЧП. При этом, частные партнеры должны проходить конкурсный отбор на право участвовать в проекте государственно-частного партнерства.

*Объектом управления* выступает собственно проект государственно-частного партнерства, планируемый для совместной реализации публичным и частным партнерами на принципах государственно-частного партнерства.

*Способ воздействия субъекта управления на объект управления* предполагает форму, в которой реализуется ГЧП-проект. Наиболее распространенные формы ГЧП в регионах РФ представлены на рисунке 1. Также здесь можно выделить формы участия публичного партнера (Республики Мордовия) в ГЧП-проектах: имущественное и финансовое участие (таблица 2).

Таблица 1 – Формы участия Республики Мордовия в ГЧП-проектах [7]

Имущественное участие	Финансовое участие
<ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставление в аренду объектов ГЧП, земельных участков, на которых расположен объект ГЧП в соответствии с соглашением о ГЧП и (или) которые необходимы для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением без проведения торгов на срок, который устанавливается соглашением и не может превышать срок действия такого соглашения;</li> <li>- предоставление в аренду, доверительное управление, владение и (или) пользование иного недвижимого и (или) движимого имущества, находящегося в собственности РМ;</li> <li>- внесение в качестве вклада в уставной (складочный) капитал недвижимого и (или) движимого имущества, находящегося в государственной собственности РМ;</li> <li>- в иных видах, не противоречащих законодательству РФ и РМ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставление государственной гарантии РМ в целях обеспечения исполнения соглашения о ГЧП;</li> <li>- предоставление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РМ при реализации соглашения о ГЧП;</li> <li>- выкуп имущества частного партнера, предусмотренного соглашением о ГЧП;</li> <li>- предоставление субсидий в целях возмещения затрат и (или) недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг для исполнения соглашения о ГЧП;</li> <li>- предоставление налоговых льгот в порядке и на условиях, определенных законодательством о налогах и сборах;</li> <li>- в иных видах, не противоречащих законодательству РФ РМ.</li> </ul>

*Условия ГЧП в реализации проектов* обусловлены, как правило, спецификой конкретного проекта, а также особенностями формирования проблем и задач, которые следует решать в рамках ГЧП. Данный процесс должен быть интерактивным и, по возможности, открытым, основанным на выработке



согласованных решений публичного и частного партнеров. Здесь должен быть введен механизм предварительного отбора предложений частных партнеров и помощи конкурсантам, прошедшим данный отбор. Отметим, что при формировании схем партнерства регионом (публичным партнером) должны обеспечиваться проконкурентный и диффузионный эффекты. В этом случае необходимо соблюдать баланс между кооперацией и конкуренцией [2].

Результаты отбора предложений в рамках процедур партнерства может быть формирование региональных центров ГЧП. Такие центры для выполнения ГЧП-проектов могут формироваться на ограниченный период (например 3-4 года), после чего финансирование центра со стороны публичного партнера прекращается, либо продлевается на следующий срок (в зависимости от достигнутых результатов).

Другой случай (на наш взгляд, более целесообразный) – формирование Региональных центров ГЧП (в данном случае – Региональный центр ГЧП Республики Мордовия) общего характера, регулирующего реализацию всех проектов ГЧП.

Региональный центр ГЧП РМ будет обеспечивать квалифицированное сопровождение деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по применению инструментов ГЧП для реализации стратегий отраслевого, регионального и муниципального развития (рисунок 2) [4].

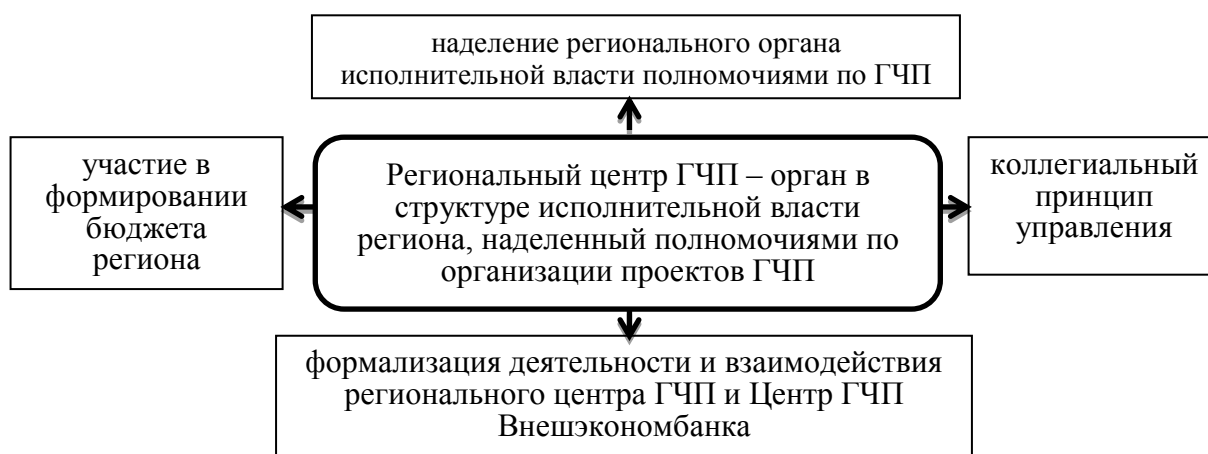


Рисунок 2 – Основные характеристики регионального центра ГЧП

*Выгоды, получаемые сторонами ГЧП в реализации проекта – наиболее сложный и проблемный элемент структурной модели механизма ГЧП.*

Основные преимущества использования механизмов ГЧП для публичного и частного партнеров представлены в таблице 2 [9].

Однако, кроме определения выгод для каждого участника ГЧП-проекта не менее важным является распределение рисков, подразумевающее определение стороны соглашения о ГЧП, несущей ответственность за последствия (либо приобретающей выгоды) от реализации каждого риска по проекту ГЧП.

Таблица 2 – Преимущества использования механизма ГЧП для публичного и частного партнеров

Преимущества для публичного партнера	Преимущества для частного партнера
<ul style="list-style-type: none"> <li>- возможность привлекать частные инвестиции, распределяя риски и обязательства между партнерами;</li> <li>- возможность привлекать компетенции частного бизнеса для решения государственных и муниципальных задач, оказания государственных и муниципальных услуг;</li> <li>- возможность выбирать частного партнера, планировать и контролировать результаты его деятельности;</li> <li>- возможность передать права на оказание публичных услуг частному партнеру, при этом частный партнер создает и использует имущество, которое по окончании срока реализации проекта ГЧП перейдет публичному партнеру;</li> <li>- возможность получить дополнительные налоговые поступления в региональный бюджет;</li> <li>- возможность увеличить объем валового регионального продукта.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- возможность получения частным бизнесом долгосрочных проектов со стабильным рынком и гарантиями государства по обеспечению минимального уровня рентабельности;</li> <li>- возможность минимизации рисков давления государства на бизнес частного инвестора, так как правила игры между партнерами оговариваются до начала реализации проекта;</li> <li>- возможность увеличения рентабельности проектов за счет повышения производительности труда и внедрения инновационных решений во время срока действия соглашения о ГЧП.</li> </ul>

Эффективное разделение рисков предполагает перенос риска на того участника проекта, который лучше других способен:

- *во-первых, управлять вероятностью реализации риска.* Например, риски строительства в общем случае несет частный партнер как участник проекта, который обладает большим опытом, мотивацией и инструментарием для контроля процесса строительства;

- *во-вторых, управлять степенью влияния риска на результативность проекта.* Так, органы публичной власти способны снизить влияние политических рисков на проект ГЧП, отнеся соответствующие расходные обязательства бюджета к категории государственного долга;

- *в-третьих, создание стимулов для эффективного управления рисками соответствующими сторонами. Это позволяет повысить доходы / сократить расходы проекта);*

- *в-четвертых, снижение общего объема средств, резервируемых для покрытия рисков;*

- *в-пятых, покрыть последствия реализации риска, включающим следующие аспекты: а) взаимосвязь риска с иными обязательствами либо активами участника проекта; б) возможности передачи риска третьей стороне за плату (например, путем участия третьей стороны в акционерном капитале, страхования); в) возможности перераспределения риска в пользу конечных получателей (в том числе акционеров, налогоплательщиков либо конечных пользователей услуг инфраструктурного объекта) [11].*

Однако это совершенно не предполагает, что максимальный риск реализации ГЧП-проекта должен быть возложен исключительно на частного партнера. Увеличение рисков повышает требования к доходности проекта и таким образом затрудняет привлечение и долевого, и долгового финансирования. А поиск компромисса интересов публичного и частного партнеров ГЧП-проектов – одна из долговременных проблем будущего.

Предлагаемая структурная модель механизма ГЧП в республике должна является одним из теоретико-методических положений Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Мордовия.

Под Концепцией развития ГЧП в РМ будем понимать самостоятельный документ, учитывающий особенности реализации ГЧП-проектов с учетом специфики имущественных объектов региональной собственности, отражающий правомочия региональных органов власти и управления в сфере государственно-частного партнерства [5]

Данный концептуальный подход к развитию системы государственно-частного партнерства на региональном уровне способствует обеспечению достижение баланса интересов всех субъектов экономической деятельности в регионе (государство – предприниматели – население). При этом алгоритм балансировки должен включать в себя широкую совокупность взаимосвязанных и

последовательных регулятивных действий со стороны региональных законодательных и исполнительных властей и компромиссов с бизнес-сообществом.

### Библиографический список

1. Варнавский В. Г. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 39.
2. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / Под ред. д-ра экон. наук, проф. А.К. Казанцева, канд. экон. наук Д.А. Рубвальтера. - М.: ИНФРА-М, 2015. - 330 с.
3. Корпорация развития Республики Мордовия [Электронный ресурс]: официальный сайт. – Режим доступа: <http://investrm.ru/about/index.php/>.
4. Кочеткова С.А. Взаимодействие субъектов ГЧП на уровне региона / Кочеткова С.А., Моисеева И. В. // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 8 (часть 2) – С. 402-406.
5. Кочеткова С.А. Концептуальная модель управления региональной собственностью [Электронный ресурс] / С. А. Кочеткова // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 2. Режим доступа: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=5747>.
6. Министерство экономики Республики Мордовия [Электронный ресурс]: официальный сайт. – Режим доступа: [http://mineco.e-mordovia.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1392:2015-02-24-13-43-11&catid=163:2015-02-24-13-05-00&Itemid=571](http://mineco.e-mordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1392:2015-02-24-13-43-11&catid=163:2015-02-24-13-05-00&Itemid=571).
7. О регулировании отдельных вопросов в сферах государственно-частного партнерства, концессионных соглашений на территории Республики Мордовия [Электронный ресурс] : Закон Республики Мордовия № 83-З от 20 октября 2015 г. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
8. Официальный сайт системы ГАРАНТ [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://base.garant.ru>.
9. Реализация проектов с привлечением механизма ГЧП. Теория и практика [Электронный ресурс]: РКФ. Аудит и консалтинг. – Режим доступа: [http://www.mcd-pkf.com/publication/consulting/publ\\_41.html](http://www.mcd-pkf.com/publication/consulting/publ_41.html).

10. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства – 2015 [Электронный ресурс] : Центр развития государственно-частного партнерства. – Режим доступа : [http://pppcenter.ru/assets/files/raytingREG-Block\\_26-03-2015\\_new\\_edition.pdf](http://pppcenter.ru/assets/files/raytingREG-Block_26-03-2015_new_edition.pdf).

11. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] : Центр развития государственно-частного партнерства. – Режим доступа: [http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/GChP-Recommend\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/GChP-Recommend_web.pdf).

12. Рязанова Е. Ю. Перспективы развития государственно-частного партнерства на современном этапе // Российский экономический вестник. 2015. № 7. С. 19–30.