

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"> - 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; - предоставление в аренду, доверительное управление, владение и (или) пользование иного недвижимого и (или) движимого имущества, находящегося в собственности РМ; - внесение в качестве вклада в уставной (складочный) капитал недвижимого и (или) движимого имущества, находящегося в государственной собственности РМ; - в иных видах, не противоречащих законодательству РФ и РМ. 	<ul style="list-style-type: none"> - предоставление государственной гарантии РМ в целях обеспечения исполнения соглашения о ГЧП; - предоставление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РМ при реализации соглашения о ГЧП; - выкуп имущества частного партнера, предусмотренного соглашением о ГЧП; - 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; - предоставление налоговых льгот в порядке и на условиях, определенных законодательством о налогах и сборах; - в иных видах, не противоречащих законодательству РФ РМ.

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].

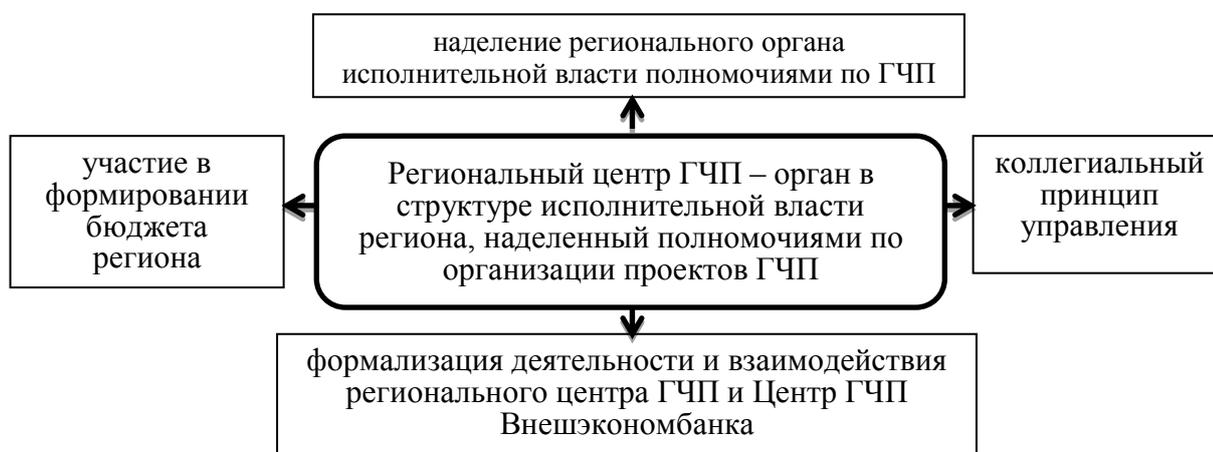


Рисунок 2 – Основные характеристики регионального центра ГЧП

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

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.
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.

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.

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.

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