

7. ТЕХНОЛОГИИ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Е.В. Мазикова, А.А. Ресенчук

Тюменский государственный университет, г.Тюмень

УДК 338.28

ФОРМЫ УЧАСТИЯ РЕГИОНОВ В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭПОХУ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Аннотация. В статье рассмотрены формы участия регионов в проектах ГЧП. Отражен опыт взаимодействия регионов с участниками ГЧП на примере юга Тюменской области, ХМАО и ЯНАО. Выявлены характерные признаки ГЧП. Проведен сравнительный анализ Федеральных округов РФ по количеству проектов ГЧП. Исследованы формы возврата частных инвестиций при реализации проектов ГЧП в Российской Федерации.

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ №19-010-00975.

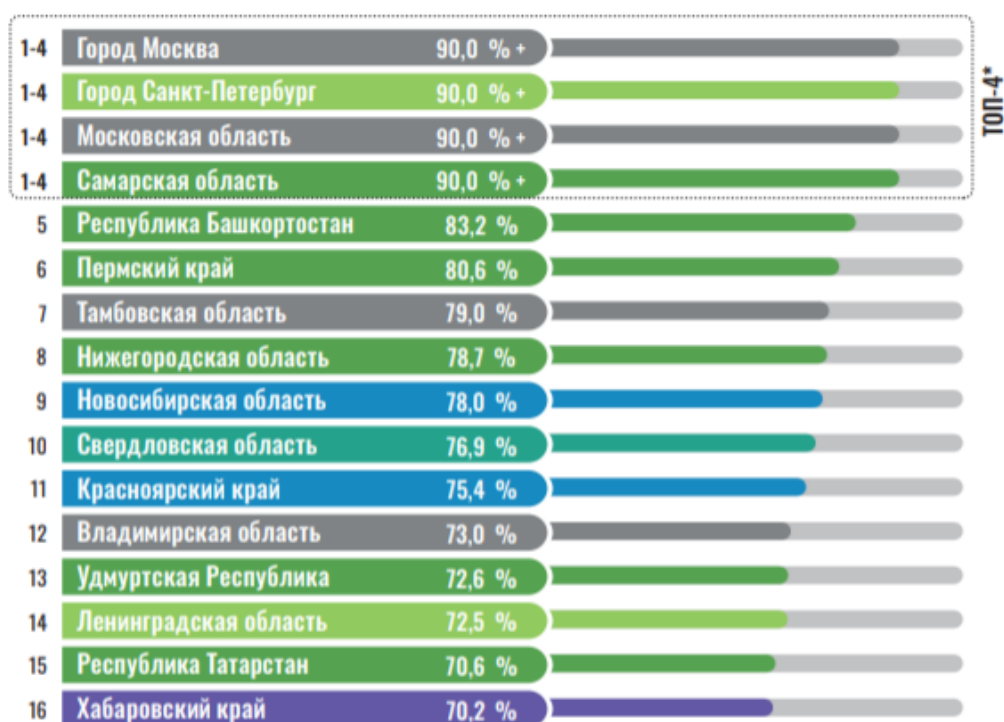
Ключевые слова: Государственно-частное партнерство, формы участия в ГЧП, проекты ГЧП, территориальная структура проектов ГЧП.

Проекты ГЧП, реализация которых осуществляется в регионах Российской Федерации, при верном подходе, позволили бы достигнуть в определенных направлениях значительных результатов. Использование проектов государственно-частного партнерства является важнейшим фактором для России, так как позволило бы создавать конкурентную промышленность, предоставлять качественные общественные услуги, экономя бюджетные средства, при сохранении и даже улучшении их качества. По этой причине реализация проектов ГЧП очень важна в такой крупной стране как наша.

Создание условий для расширения государственно-частного партнерства в России все больше является приоритетом на региональном

уровне. Как показывает анализ, степень развития этого метода при реализации государственных проектов в регионах различна. Согласно «ТОП-16 Рейтинга регионов России», который был составлен в рамках подготовки проекта национального отчета о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и использовании механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации [7], мы можем видеть ситуацию. В таблице 2.1 представлены 16 ведущих регионов России, которые лидируют в подсчете рейтинга российских регионов по уровню развития государственно-частного партнерства на начало 2019 года.

Рис. 1. ТОП-16 Рейтинга регионов России на начало 2019.



Источник: [7].

Показатель «Уровень развития ГЧП», рассчитываемый при составлении рейтинга, используется при определении текущих показателей эффективности деятельности руководителей субъектов Российской Федерации, а также является составной частью национального рейтинга инвестиционной привлекательности субъектов России, формируемого

Агентством стратегических инициатив. Значение показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» определяется в соответствии с методикой, утвержденной Минэкономразвития России [6, 7], на основе оценки значений составляющих его факторов:

- развитие институциональной среды в сфере ГЧП;
- нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП;
- опыт реализации проектов ГЧП.

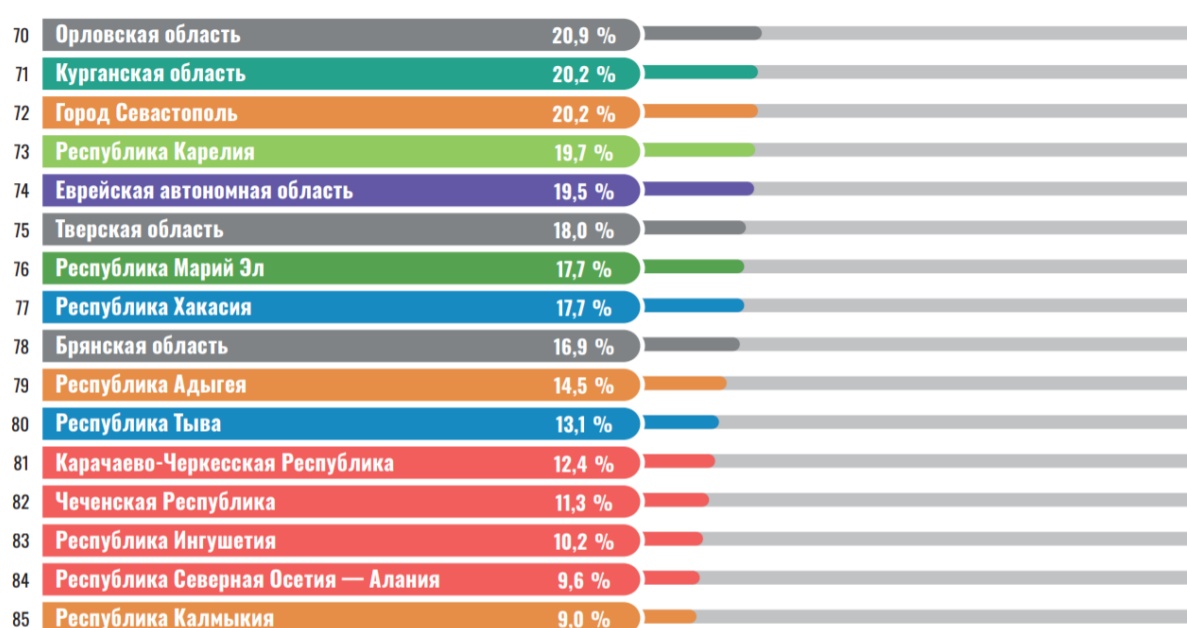


Рис. 2. 16 регионов России с наименьшими значениями интегральной оценки на начало 2019 г.

Источник: [5].

В результате вышеуказанного анализа проводимой работы в регионах по развитию государственно-частного партнерства, выявлено, что:

- в 83 из 85 субъектах Российской Федерации реализуется хотя бы один проект ГЧП;
- в 64 регионах реализуются проекты ГЧП регионального уровня;
- средний срок проекта ГЧП в субъектах Российской Федерации составляет чуть более 14 лет;

- во всех субъектах РФ определен уполномоченный орган по ГЧП и нормативно-правовая база приведена в соответствие с федеральной;

- 6 субъектов достигли максимальных значений интегральных показателей по показателю «Опыт».

Для нас, конечно же, интересен опыт и успехи по развитию ГЧП регионов, входящих в состав Тюменской области. В 2017 году Ханты-Мансийский автономный округ занимает 18 позицию в вышеуказанном рейтинге, поднявшись по сравнению с 2016 годом на 4 позиции. Тюменская область напротив с 19 места в 2016 году опустилась на 20 место в 2017. Ямало-Ненецкий автономный округ с 40 места в 2016 году в 2017 закрепился на 29 месте в рейтинге регионов [7].

При расчете интегральной оценки институциональной среды и нормативно-правовой базы ГЧП в ЯНАО выявлено отсутствие в 2018 году межведомственного органа, ответственного за рассмотрение иницилируемых проектов ГЧП и выработку политики в сфере ГЧП. Эти функции в Ямало-Ненецком автономном округе выполняет департамент экономики ЯНАО согласно положению о департаменте, утв. постановлением Правительства ЯНАО от 18.01.2012 № 2-П. Кроме того, согласно постановлению Правительства ЯНАО от 17.05.2018 № 526-П, департамент экономики ЯНАО уполномочен на рассмотрение предложений о заключении концессионного соглашения, концедентом по которым выступает Ямало-Ненецкий автономный округ, без проведения конкурса [8].

Для проектов ГЧП/МЧП характерны следующие основные признаки:

- сторонами отношений выступают публичные и частные участники, взаимодействие которых имеет равноправный характер, приносит преимущества всем участникам соглашения и осуществляются на юридической основе;
- общественная направленность совместно реализуемых проектов;
- частная сторона принимает участие в полном или частичном финансировании создания объекта соглашения;

- определение, разделение рисков и ответственности посредством участия частного партнера как в создании объекта соглашения, так и в его последующей эксплуатации и (или) техническом обслуживании.

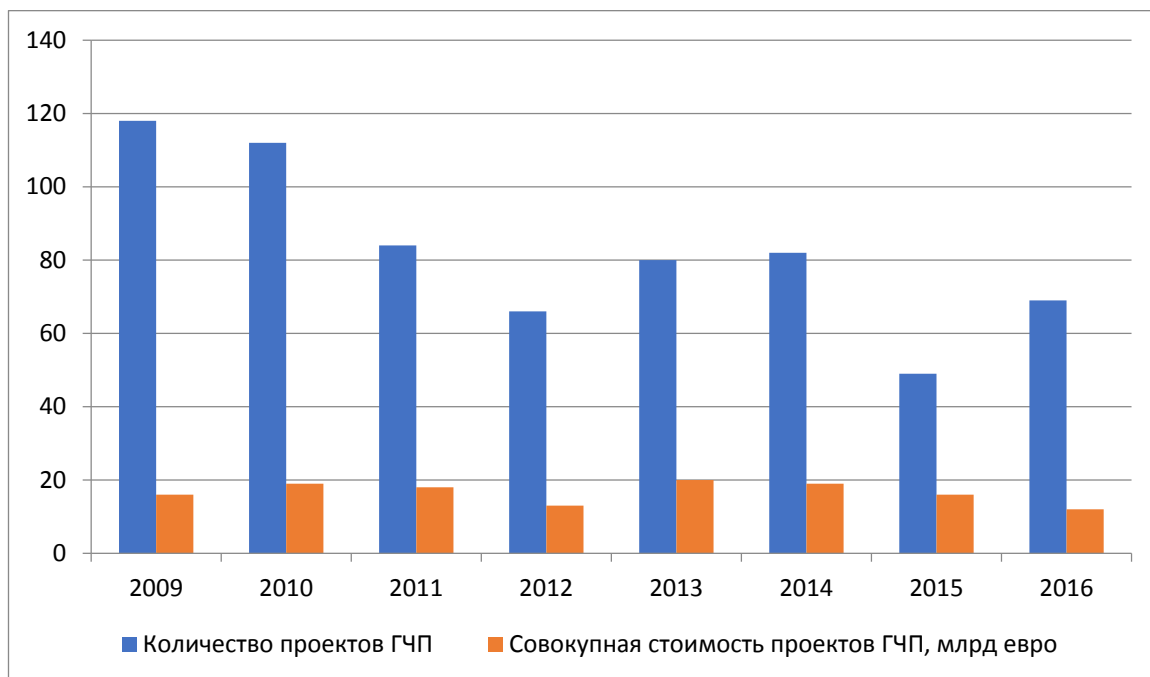


Рис. 3. Количество проектов ГЧП, прошедших коммерческое закрытие, и их совокупная стоимость в странах ЕС в 2009-2016 годах.

Источник: Составлено авторами по European PPP Expertise Centre [1].

В настоящее время разработка и реализация проектов на принципах ГЧП/МЧП осуществляется во многих странах. Наиболее успешно такие проекты реализуются в США, Великобритании, Франции и Германии. Данные, публикуемые европейским центром ГЧП (European PPP Expertise Centre ЕРЕС), показывают, что в 2016 году 69 проектов ГЧП, достигли коммерческого закрытия, совокупная стоимость которых составила 12 млрд. евро, что на 22% меньше чем в 2015 году (15,6 млрд. евро) (рис.3.).

Средняя стоимость проекта ГЧП в странах ЕС в 2016 году составила 174 млрд. евро (319 млрд. евро в 2015 году). Среди стран ЕС лидером по количеству и стоимости проектов ГЧП является Великобритания. Наиболее

крупные проекты (свыше 500 млн. евро) выполняются в таких странах как Великобритания, Франция, Германия и Словакия. Анализ совокупной стоимости проектов ГЧП показывает, что основная ее часть (почти 31%) создана в сфере транспортной инфраструктуры. По количеству проектов ГЧП наиболее активными секторами экономики является социальная инфраструктура (образование и здравоохранение) (рис. 4.).

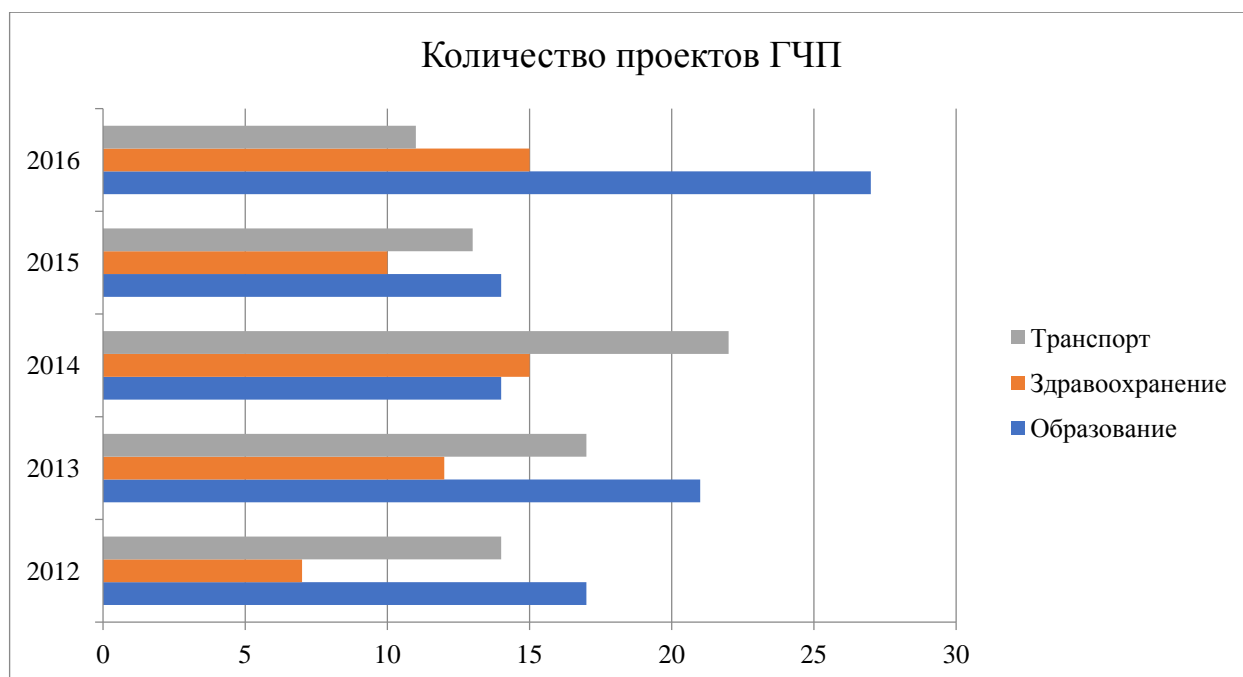


Рис. 4. Количество проектов, прошедших коммерческое закрытие, в основных секторах ГЧП в странах ЕС в 2012-2016 годах.

Источник: Составлено авторами по European PPP Expertise Centre ЧП [1].

По данным Центра развития ГЧП количество проектов ГЧП/МЧП в Российской Федерации за период с 2013-2016 годы выросло с 86 до 2138 проектов. На региональном уровне объем финансовых обязательств частных инвесторов в 2016 году составил 1038,6 млрд. рублей против 408,1 млрд. рублей в 2015 году. Все это позволяет сделать вывод, что российскому рынку проектов ГЧП удалось в определенной мере преодолеть негативные последствия кризисной ситуации. В настоящее время в соответствии с

данными единой платформы поддержки инфраструктурных проектов («Росинфра») в России 2 446 инфраструктурных проектов уже прошли стадию принятия решения о реализации, из которых основная часть проектов выполняется на региональном и муниципальном уровнях (рис.5.).

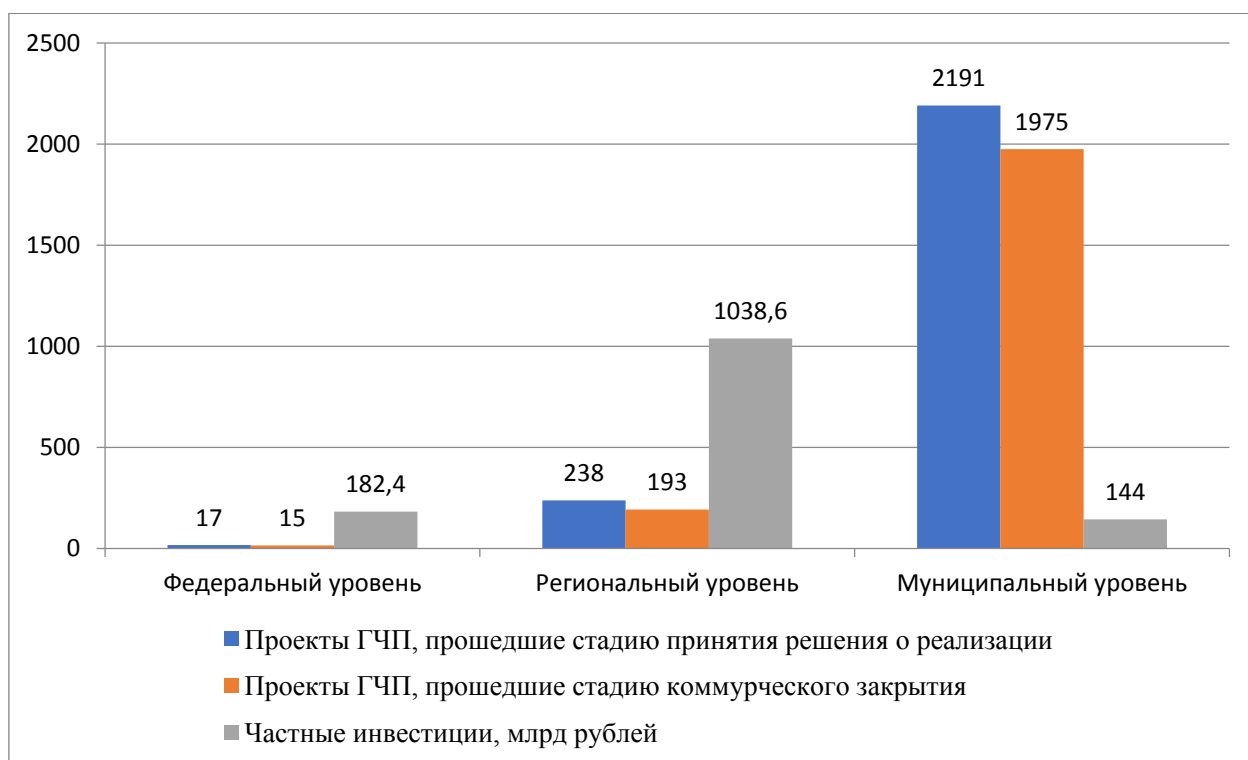


Рис. 5. Количество проектов ГЧП и объем частных инвестиций в Российской Федерации.

Источник: Составлено авторами по [9].

Основной формой реализации региональных проектов на условиях ГЧП является концессия. Отраслевой анализ региональных проектов ГЧП показывает, что их наибольшая доля сосредоточена в социальной и коммунально-энергетической инфраструктуре (рис.6.).

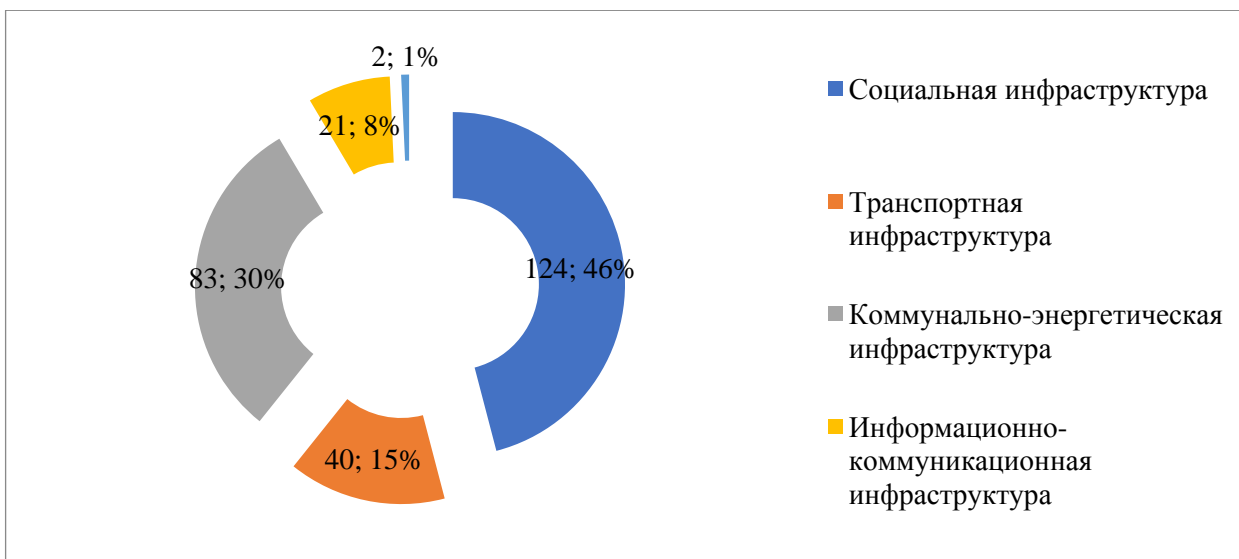


Рис. 6. Отраслевая структура региональных проектов ГЧП в Российской Федерации.

Источник: Составлено авторами по [9].

По состоянию на май 2019 года согласно базы проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства в Российской Федерации, размещенных на Платформе поддержки инфраструктурных проектов Росинфра <http://www.pppi.ru>, общее количество таких проектов – 3 939. Из них проектов федерального уровня – 30 ед. [9].

Пятью самыми крупными федеральными проектами являются как раз проекты по созданию и развитию транспортной инфраструктуры, информация о которых представлена в таблице 1.

Таблица 1. Краткая характеристика самых крупных федеральных проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры

Наименование проекта	Публичный партнер	Общий объем инвестиций, млн руб.	Срок реализации проекта, лет
Реконструкция федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» на участке км 33 – км 132	ГК «Автодор»	109 300	34

Наименование проекта	Публичный партнер	Общий объем инвестиций, млн руб.	Срок реализации проекта, лет
Создание железнодорожного Северного широтного хода «Обская – Салехард – Надым – Хорей – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево» и железнодорожных подходов к нему	Минтранс России	236 000	35
Скоростная автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 334 – км 543	ГК «Автодор»	144 600	28
Финансирование, создание и эксплуатация объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	126 560	30
Строительство ВСМ "Челябинск-Екатеринбург"	Правительство РФ, Минтранс России	360 000	7

Источник: Составлено авторами по [9].

По количеству региональных и муниципальных проектов ГЧП лидируют Центральный и Приволжский федеральные округа. В регионах этих федеральных округов реализуется половина региональных и муниципальных проектов посредством государственно-частного партнерства. Львиная доля проектов – это концессионные соглашения в коммунально-энергетической сфере в рамках 115-ФЗ. Сравнительный анализ федеральных округов по количеству проектов ГЧП на текущую дату представлен на рис. 7.

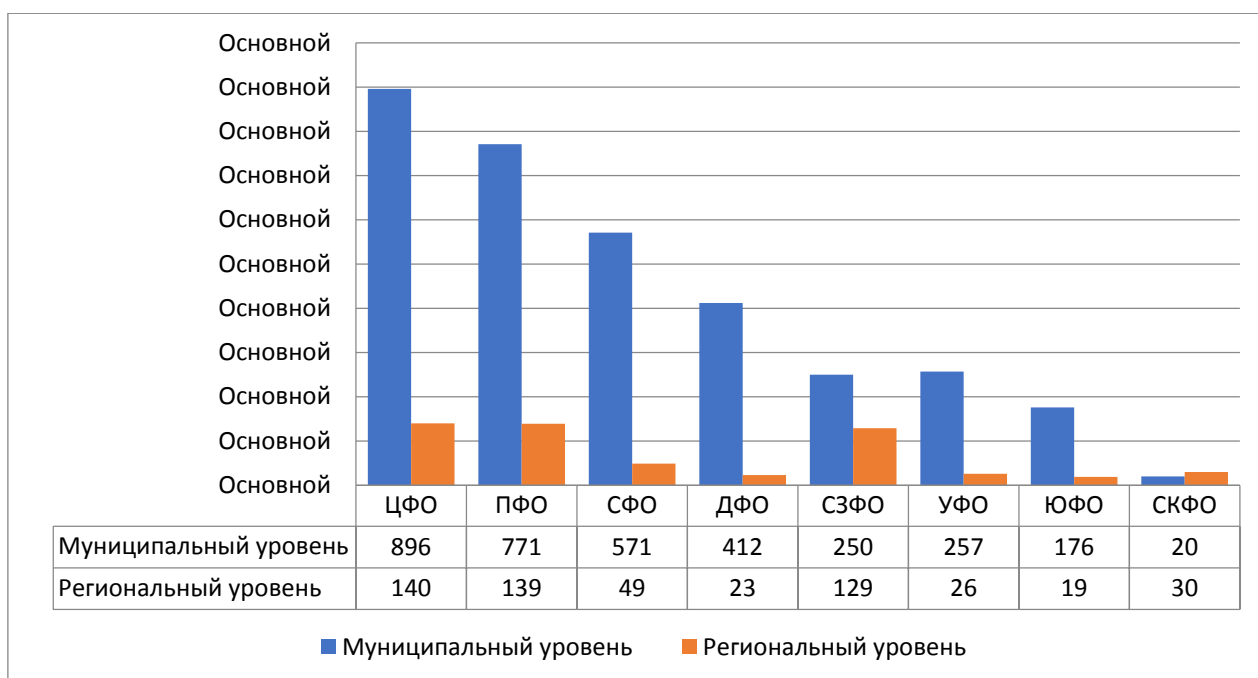


Рис. 7. Сравнительный анализ федеральных округов Российской Федерации по количеству проектов ГЧП.

Источник: Составлено авторами по [9].

Многие проекты ГЧП, реализуемые в коммунально-энергетической сфере, характеризуются как успешные. Например, в сфере ЖКХ — это такие проекты как «Полигон ТБО» (г. Новочебоксарск), Водоканал (г. Тверь), Системы водоснабжения и водоотведения (г. Волгоград), Твердотопливная Биокотельная (д. Тургенево Владимирской области) и др.

Отметим, что проекты ГЧП все активнее создаются в информационно-коммуникационной сфере: проекты по созданию систем контроля безопасности ПДД; весогабаритного контроля; комплексной системы взимания платы; проект «Платон»; проекты, направленные на поддержание общественного порядка и безопасности и др. В тоже время, существующее ныне запрещение заключения концессионных соглашений в отношении информационных систем, (поскольку они не являются объектами ГЧП), создает определенные проблемы при формировании ИТ-инфраструктуры. Некоторые трудности при реализации ИТ-проектов испытывают структуры

среднего и малого бизнеса, поскольку российское законодательство в области ГЧП ориентировано в основном на представителей крупного бизнеса. Все это сдерживает образование проектов ГЧП в IT-сфере, развитие которой непосредственно связано с формированием цифровой экономики.

Привлечение инвестиций для выполнения региональных проектов ГЧП должно осуществляться преимущественно на основе проектного финансирования, представляющего современный и эффективный инструмент ведения инвестиционной деятельности в условиях повышенного риска. Суть проектного финансирования заключается в том, что объектом инвестирования средств является конкретный проект, реализуемый той или иной хозяйственной структурой, а не вся экономическая деятельность заемщика. Поэтому источником возврата вложенных средств становится прибыль от реализации конкретного проекта, изолированная от результатов финансово-экономической деятельности инициаторов проекта. Кроме того, данная модель финансирования предполагает выявление и распределение совокупности проектных рисков между участниками, наличие соответствующего пакета обеспечения и гарантий. Использование на практике проектного финансирования предполагает проведение детального проектного анализа посредством квалифицированных экспертов. Практика мирового рынка проектного финансирования показывает, что данная форма финансирования особенно эффективна при реализации инвестиционных проектов ГЧП в странах и регионах с недостаточно развитыми институтами.

Учитывая, что в рамках проекта на основе ГЧП/МЧП участвуют как публичные, так и частные партнеры, имеющие разные экономические интересы, то важной проблемой становится нахождение эффективной формы возмещения инвестиций частным инвесторам. В настоящее время существуют такие формы возврата частных инвестиций как: плата за доступность; прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности частным партнером по регулируемым ценам (тарифам); гарантирование минимальной доходности; прямой сбор платы и ведение

иной коммерческой деятельности частным партнером без каких-либо гарантий со стороны публичного партнера и др. [3]. Данные о распределении проектов ГЧП в России, в том числе на региональном уровне, по формам возмещения инвестиций частным партнерам отражены в таблице 2.

Таблица 2. Формы возврата частных инвестиций при реализации проектов ГЧП в Российской Федерации

Сфера применения	Прямой сбор платы и коммерческая деятельность	Смешанная модель возврата инвестиций	«Плата за доступность»
Социальная сфера	139 проекта (на 31,6 млрд руб. частных инвестиций)	8 проектов (на 0,59 млрд руб. частных инвестиций)	53 проекта (на 53,55 млрд руб. частных инвестиций)
Транспортная сфера	30 проектов (на 434,5 млрд руб. частных инвестиций ¹)	1 проект (на 2 млрд руб. частных инвестиций)	9 проектов (на 123,7 млрд руб. частных инвестиций)
Коммунально-энергетическая	110 проектов (на 33,5 млрд руб. частных инвестиций)	6 проектов (на 7,7 млрд руб. частных инвестиций)	нет проектов
Информационные системы (IT-инфраструктура)	нет проектов	нет проектов	15 проектов (на 40,8 млрд руб. частных инвестиций)
Другие	13 проектов (на 3,3 млрд руб. частных инвестиций)	2 проекта (на 0,63 млрд руб. частных инвестиций)	2 проекта (на 0,26 млрд руб. частных инвестиций)
Итого	292 проекта (на 502,9 млрд руб. частных инвестиций)	17 проектов (на 10,92 млрд руб. частных инвестиций)	79 проектов (218,3 млрд руб. частных инвестиций)

Источник: составлено авторами по [2,3]

Из данных таблицы 2. следует, что частные инвесторы, участвующие в реализации проектов ГЧП в регионах, обеспечивают возврат вложенных средств преимущественно посредством прямого сбора платы и ведения иной коммерческой деятельности по регулируемым ценам и тарифам, что во многом объясняется отраслевой спецификой проектов (социальная и коммунально-энергетическая инфраструктура).

Анализ территориальной структуры проектов ГЧП показывает, что российским регионам присуща существенная дифференциация по уровню развития ГЧП. Отметим, что для его оценки используется такой показатель как «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации», который оценивается на основе следующих факторов: развитие институциональной среды; нормативно-правовое обеспечение; опыт реализации проектов. На сегодняшний день рейтинг регионов по уровню развития ГЧП возглавляет Москва.

На основании объективных причин территориального развития Российской Федерации представляется необходимым проведение дифференцированной государственной политики с целью повышения инвестиционного потенциала в отношении субъектов РФ с различным уровнем социально-экономического развития. При этом регионы должны играть определяющую роль в улучшении инвестиционного рейтинга своих территорий, поскольку именно на этом уровне ставятся и решаются конкретные проблемы, выполняются новые «пилотные» проекты.

Благодарности

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ №19-010-00975.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. European PPP Expertise Centre. URL: <https://www.eib.org/epec/>.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство /в 2-х томах. Москва: ИМЭМО РАН, 2009, 312 с. (том 1)
3. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство /в 2-х томах. Москва: ИМЭМО РАН, 2009, 192 с. (том 2).

4. Матаев Т.М. Формы государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов // Государственно-частное партнерство. 2015. Том 1. № 1. С. 9-18.

5. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография / Белицкая А.В. Москва: Статут, 2012. 191 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/339085>

6. Приказ Минэкономразвития России от 15.05.2014 № 266 «Об утверждении методики расчета значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, в отношении которых Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, ответственным за предоставление информации о достигнутых значениях показателей»/ Кодификация РФ: официальный сайт. Москва. URL: <https://rulings.ru/acts/Prikaz-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-15.05.2014-N-266/>.

7. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf>.

8. Департамент экономики Ямало-Ненецкого автономного округа: официальный сайт. URL: <https://de.yanao.ru>.

9. Платформа поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра»: официальный сайт. URL: <http://www.pppi.ru>.

10. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»/ Правовая Интернет система Консультант плюс: официальный сайт. Москва. URL: <http://www.consultant.ru>.

11. Федеральный Закон РФ от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»/ Правовая Интернет система Консультант плюс: официальный сайт. Москва URL: <http://www.consultant.ru>.