



УДК 351.82

Елєсіна М., Маґомадов М.

## ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДПП ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИРОБНИЦТВА В ТАМБОВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

*Сформована в Росії сировинна орієнтація економіки не може забезпечити високу якість економічного зростання та стійку соціальну орієнтацію економіки. У цих умовах здійснюють активний пошук інструментів стимулювання інвестиційної активності приватного капіталу і при цьому забезпечення найбільш ефективного поєднання інтересів держави та підприємницьких структур, а також закріплення їх прав й обов'язків у законодавчих актах. Як такий інструмент на перший план виходить державно-приватне партнерство (ДПП).*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, економіка, Тамбовська область, інвестиційний потенціал.

В настоящее время в российской экономике широкое применение для реализации инновационно-инвестиционных проектов получили механизмы государственно-частного партнерства. Одним из эффективных методов экономического стимулирования инновационной деятельности является государственно-частное партнерство (ГЧП) в сфере науки и инновационной деятельности. По данным Going Global: The world of public private partnerships, лидерами по развитию таких партнерств в мире считаются Великобритания, Австралия и скандинавские страны [7].

Однако ряд теоретических и методических вопросов, связанных с управлением такими проектами, недостаточно разработан и требует дальнейшего развития, в частности:

- ✓ в настоящее время методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов не в полной мере подходят для оценки эффективности реализации инновационно-инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства, так как они не позволяют определить интегральный эффект у всех инвесторов, принимающих участие в реализации таких проектов;
- ✓ не разработаны методики анализа общественной и коммерческой эффективности инновационно-инвестиционных проектов государственно-частного партнерства;



- ✓ инновационно-инвестиционные проекты, реализуемые на основе государственно-частного партнерства, в ряде ситуаций выбираются без должного обоснования их эффективности;
- ✓ не обоснованы критерии, правила и условия реализации инновационно-инвестиционных проектов через соглашения государственно-частного партнерства.

Проблема разработки инструментов и механизмов совершенствования ГЧП, несмотря на значительный интерес государства и бизнеса, в научной литературе пока не нашла должного признания. Это в особой степени относится к вопросам государственно-частного моделирования в современной российской экономике, нормативно-правовым основам функционирования ГЧП. Таким образом, в современных условиях объективно существует и постоянно нарастает потребность в развитии методологических основ совершенствования ГЧП и механизмов его реализации.

На территории Тамбовской области существуют такие инновационные производства, как машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, легкая промышленность, а также пищевая промышленность. В 2005 г. принят областной закон «О Программе развития научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тамбовской области». Реализация Программы позволяет создать необходимые условия поэтапного достижения стратегической цели научно-технической политики развития области – создание конкурентоспособного научно-промышленного комплекса для обеспечения устойчивого и экологически безопасного экономического роста, бюджетной обеспеченности и эффективной занятости населения.

В связи с подробным изучением инвестиционного паспорта Тамбовской области выявлены недочеты инвестиционной политики региона, а именно проблемы в предоставлении информации об инвестиционных проектах. Низкая информированность частных партнеров приводит к тому, что тамбовский бизнес, а также зарубежные и российские инвесторы часто просто не владеют информацией о возможности участия в проектах ГЧП. Как показало исследование, конкретных данных по инвестиционным проектам и ссылок на результаты их реализации нет. Задачами инвестиционного паспорта являются, как известно, не просто освещение ситуации в муниципальном образовании, а содействие привлечению инвестиций в регион. Предлагается создать наиболее благоприятный инвестиционный климат, т. е. совокупность условий, определяющих степень привлекательности муниципальной экономики для инвесторов и создающих благоприятные предпосылки для ее развития, путем изложения баланса фактов (процентного соотношения вложенных средств и полученной от этого прибыли, конкретные данные о результатах реализации проектов) и комментариев.

При разработке паспорта необходимо ориентироваться на его электронный формат для последующего размещения в Интернете на официальном сайте муниципального образования. Это также способствует привлечению инвестиций. Следует заметить, что на данный момент данные о ВВП региона дати-

рованы 2011 г., и утверждается, что Тамбовская область является динамично развивающимся регионом, однако никаких цифровых подтверждений этому нет [2]. Другие данные показаны на сайте таким образом, что неизвестно, к какому периоду времени они относятся. Сведения по развитию малого предпринимательства оканчиваются также 2010 г., что не позволяет судить о современном уровне развития бизнес-сектора области. Нет обзора по динамике развития крупных организаций области. Во вкладке «поддержка и развитие предпринимательства» показаны региональные организации, в чьи функции входит представительство интересов бизнеса в органах власти, консалтинговая деятельность, поддержка частного сектора, однако часть данных по организации устарела, некоторые организации прекратили свое существование. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что экономические показатели инвестиционного паспорта не соответствуют реальности, и это тормозит развитие инвестиционной политике в регионе.

Что касается раздела социальной сферы инвестиционного проекта, то данные по сфере представлены как общие сведения, дан обзор функционирующих учреждений социальной сферы, однако не названы объекты, нуждающиеся в привлечении ресурсов частного сектора, проекты, представляющие интерес для бизнеса. Рекомендуется разметить данные, касающиеся данной сферы, а также предоставить общие сведения о муниципальном образовании, параметры его социально-экономического развития, прогнозные характеристики.

В нормативно-правовой базе и в экономической литературе недостаточно работ, характеризующих особенности оценки эффективности проектов, реализуемых на основе ГЧП. На данный момент в Тамбовской области нет общепринятых критериев оценок эффективности проектов. Для этого необходимо привлекать научное сообщество и создавать условия для подготовки квалифицированных кадров, а также необходимость максимально задействовать кадровый потенциал и опыт передовых регионов для решения проблемы кадровой политики и обеспечения. Развитие ГЧП-проектов требует существенного повышения качества кадров государственно-муниципального управления, которых в Тамбовской области практически нет. Возможно внесение поправок в действующее постановление администрации Тамбовской области от 11. 03. 2011 г. № 236 «Об утверждении комплексной программы развития профессионального образования Тамбовской области на 2011–2015 годы».

В план мероприятий Министерства регионального развития Российской Федерации по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. входит стимулирование притока частных вложений в создание и развитие объектов инфраструктуры.

Участие в разработке нормативной правовой базы для отбора и реализации инвестиционных проектов с использованием механизма отложенных платежей (Tax Increment Financing), позволяющего осуществлять строительство объектов инфраструктуры за счет средств частных инвесторов с последующей



компенсацией за счет поступающих налоговых платежей в рамках Инвестиционного фонда Российской Федерации.

При привлечении частного бизнеса к общественно значимым проектам государство должно осуществить выбор из нескольких компаний, изъявивших желание участвовать в их реализации. Для этого необходимо руководствоваться как определенными критериями и условиями реализации проектов, так и методами оценки их эффективности. В нормативно-правовых документах и экономической литературе данные вопросы проработаны недостаточно. На данный момент в план мероприятий Министерства регионального развития Российской Федерации по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. входит стимулирование притока частных вложений в создание и развитие объектов инфраструктуры. Это один из немногих законопроектов, который позволит разработать нормативно-правовую базу для отбора и реализации инвестиционных проектов с использованием механизма отложенных платежей (Tax Increment Financing), позволяющего осуществлять строительство объектов инфраструктуры за счет средств частных инвесторов с последующей компенсацией за счет поступающих налоговых платежей в рамках Инвестиционного фонда Российской Федерации [6].

Наиболее значимыми документами в области правового регулирования государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации являются: федеральные законы «О концессионных соглашениях», «О соглашениях о разделе продукции», «О финансовой аренде (лизинге)» и постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ», поскольку они разработаны для регулирования основных форм государственно-частного партнерства.

Что касается законодательства Тамбовской области, то основным недостатком является то, что в законе «Об участии Тамбовской области в проектах государственно-частного партнерства» [4] акцентировано на социально значимых проектах, социальной инфраструктуре. Из этого можно сделать вывод, что закон о ГЧП Тамбовской области недостаточно гибок. В зарубежной практике основной характеристикой механизма ГЧП является его гибкость – он может использоваться как в разных общественно-значимых сферах, так и в экономике. Необходимо внести изменения в закон, так как государственно-частное партнерство формируется в виде системы отношений субъектов предпринимательской деятельности и государства, которая распространяется на широкий спектр отраслей и видов производства товаров и услуг.

Предлагается дополнить законопроект требованиями к процедурам конкурентного отбора и более четко разграничить предмет ГЧП от отношений, регулируемых законодательством о госзакупках. Таким образом, одним из важных условий развития ГЧП является обеспечение прозрачности и открытости информации о каждом реализуемом проекте. Это может быть достигнуто путем реформирования документарной структуры местных бюджетов, а также посредством предоставления гражданам удобного доступа ко всем официально



открытым финансовым и экономическим данным. Также Тамбовской области целесообразно разрабатывать программы развития ГЧП, регламентирующие сроки и процедуры подготовки и проведения конкурсов на заключение соглашений о партнерстве по отдельным видам проектов. Конкурсы на объекты, связанные с тем или иным проектом партнерства, целесообразно проводить единым лотом. Программы также должны включать в себя механизмы, обеспечивающие четкое разграничение рисков партнерства и пути их минимизации; гарантировать способность органов государственного или муниципального управления устойчиво отвечать по своим обязательствам в рамках партнерских соглашений [5].

Минфин предлагает определить порядок формирования расходных обязательств по проектам ГЧП. РСПП предлагает определить порядок инициирования проекта ГЧП частным инвесторам. Это все очень конструктивные предложения. Нам также интересно определить в связи с законопроектом реализацию положений закона «О банке развития» в отношении роли Внешэкономбанка в развитии рынка проектов ГЧП (поддержка деятельности органов власти в формировании качественного предложения проектов ГЧП).

В рамках реализации закона об участии в ГЧП и подготовки к реализации проектов на основе ГЧП предлагается наделить один из органов исполнительной власти Тамбовской области полномочиями по формированию и реализации государственной политики регионов в сфере ГЧП. В сферу ответственности этого органа может быть отнесена оценка проектов и принятие решений относительно того, как готовить, реализовать и осуществлять последующее управление в течение периода реализации проекта. Также возможно принятие специальной программы развития ГЧП в Тамбовской области, которая будет предусматривать усовершенствование взаимодействия исполнительных органов государственной власти при реализации проектов ГЧП, стандартизацию процессов подготовки и реализации инвестиционных проектов ГЧП в различных отраслях и совершенствование нормативной и методической базы в области реализации проектов на основе ГЧП (рис. 1).

Предварительная проработка проектов ГЧП позволит определить возможное влияние проекта на все сферы жизни жителей города, сбалансированное распределение рисков в проекте, долгосрочные прогнозы результатов реализации проекта.

В нормативно-правовых актах Тамбовской области необходимо закрепить перечень публичного имущества, которое не может быть передано в собственность частного партнера в связи с осуществлением государственно-частного партнерства и может составлять исключительно государственную или муниципальную собственность; при этом данный перечень должен формироваться с учетом значимости объекта для государства на конкретный момент времени. Имущество, составляющее объект государственно-частного партнерства, должно быть отнесено к социально значимым объектам в соответствии с Федеральным законом от 26. 10. 2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 27. 12. 2009 г.) «О



несостоятельности (банкротстве)» [3], а юридическое лицо, созданное в связи с осуществлением государственно-частного партнерства, должно быть отнесено к отдельным категориям должников – юридических лиц, согласно главе 9 указанного федерального закона.



Рис. 1. Программа развития ГЧП в Тамбовской области [5]

Для государственно-частного партнерства необходимо предусмотреть доступность множественности лиц на стороне как публичного, так и частного партнеров. В связи с этим необходимо внести изменения в закон Тамбовской области «Об участии регионов в проектах государственно-частного партнерства», который в настоящее время не допускает множественность лиц на стороне концедента.

Тормозит развитие ГЧП в Тамбовской области проблема эффективного взаимодействия между органами региональной власти и органами местного самоуправления. Частым явлением стал конфликт интересов между региональными администрациями и главами муниципалитетов. В результате многие инвестиционные инициативы со стороны частных партнеров, получившие поддержку на одном уровне, сталкиваются с противодействием на другом. Целесообразно организовать партнерское соглашение между региональными администрациями и главами муниципалитетов; это позволит разграничить полномочия и отвечать по своим обязательствам в рамках партнерского соглашения. Концепцию ГЧП возможно реализовать на практике преимущественно в форме «Чистой финансовой инициативы» (ЧФИ). Она включает предоставление государственных услуг определенного типа на долгосрочной основе. В рамках этой политики частный сектор будет вовлечен в проектирование, строительство и

обслуживание инфраструктурных объектов. Государственный сектор вносит единую ежегодную плату на протяжении 20–30 лет за обеспечение должного качества услуги. Механизм ЧФИ используется только после экономического анализа проекта, подтверждающего эффективность его применения. Образование является одним из основных секторов программы ЧФИ, местное образовательное партнерство (LEPs) вместе с местными властями разрабатывают стратегию развития образовательной инфраструктуры [1]. Существуют согласованные стандарты осуществления подобных проектов и штрафные санкции за невыполнение подрядчиками своих обязательств. Кроме того, эта система устраняет возможные противоречия между спонсорами и подрядчиками. Таким образом, государство получает возможность обеспечивать строительства большого количества объектов (школы, сады и др.), не увеличивая налоги. ЧФИ способствует увеличению объемов и ускорению темпов капитального строительства при определенном уровне государственных расходов.

Рекомендуется применение формы ЧФИ для строительства новых детских садов в Тамбовской области и улучшение условий уже существующих, т. к. широкое распространение формы ЧФИ в сфере образования позволяет определить основные аспекты наработанного опыта, без которых сложно было бы представить другой способ осуществить масштабные проекты строительства школ и детских садов. Возможно разработка и введение в эксплуатацию пилотного проекта ГЧП. Для оценки приемлемости проекта применяется методологический подход Value for Money (VfM) [8], результаты сопоставления оценок VfM по проекту ГЧП с результатами, достигаемыми при традиционных подходах, помогают найти наиболее приемлемые варианты для реализации цели предоставления услуг в общественном секторе.

*Elesina M., Magomadov M. The problems of improvement of legislative regulation of public-private partnership for modernization of productions in Tambov region. The current situation in Russian with raw material orientation of the economy cannot provide the high quality of economic growth and sustainable social orientation of the economy. In these circumstances, an active search of instruments to promote investment activity of private capital is coming about, it is also necessary to ensure the most effective combination of interests of the state and business structures, securing their rights and responsibilities in the legislative acts is also needed. Public-private partnership (PPP) advances to the forefront as an instrument of successful economic performance.*

**Key words:** public-private partnership, the economy, Tambov region, investment potential.

*Елесина М. В., Магомадов М. А. Проблемы совершенствования законодательного регулирования ГЧП для модернизации производств в Тамбовской области. Сложившаяся в России сырьевая ориентация экономики не может обеспечить высокое качество экономического роста и устойчивую соци-*



альную ориентацию экономики. В этих условиях осуществляется активный поиск инструментов стимулирования инвестиционной активности частного капитала и при этом обеспечения наиболее эффективного сочетания интересов государства и предпринимательских структур, а также закрепление их прав и обязанностей в законодательных актах. В качестве такого инструмента на первый план выдвигается государственно-частное партнерство (ГЧП).

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, экономика, Тамбовская область, инвестиционный потенциал.

### Литература

1. Государственно-частное партнерство в образовании. Мировой опыт // S and G Partners, consulting agency. – 2010.
2. Инвестиционный паспорт Тамбовской области [Электронный ресурс] // Официальный портал. – Режим доступа : <http://www.invest-tambovregion.ru>.
3. О несостоятельности (банкротстве) : Федеральный закон РФ от 26. 10. 2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 27. 12. 2009 г.).
4. Об участии Тамбовской области в проектах государственно-частного партнерства : Закон Тамбовской области от 07. 10. 2011 г. № 59-З.
5. Рагулина Ю. В. Организация взаимодействия властных структур и бизнеса / Ю. В. Рагулина, Т. В. Бутова. – Москва, 2014.
6. Слюняев И. Н. Приложение к приказу Министерства регионального развития РФ от 5 марта 2013 г. № 80.
7. Going global: The world of public private partnerships [Electronic resource]. – Mode access : <http://www.cbi.org.uk/pdf/goingglobal0707.pdf>.
8. Value for Money Assessment Guidance (2004) [Electronic resource] : Report of HM Treasury. – Mode access : [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk).