

## Инфраструктурный вектор использования и финансирования проектов ГЧП в регионах России

© 2017 Алиев Джамиль Камил-оглы

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова

117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36

E-mail: dzhamil616@gmail.com

Отмечается актуальность государственно-частного партнерства (ГЧП) как инструмента развития инфраструктурного комплекса экономики российских регионов, неудовлетворительное состояние которого все более обнаруживает себя ключевой причиной их недостаточной инвестиционной привлекательности. Реализация инфраструктурных проектов на принципах ГЧП оказывает системное позитивное влияние на социально-экономическое развитие российских регионов. Во-первых, повышается его инвестиционная привлекательность; во-вторых, создаются рабочие места и дополнительные налоговые поступления в бюджет субъекта Федерации; в-третьих, возникает возможность маневра бюджетными средствами с целью их более эффективной локализации по приоритетным направлениям финансирования. При этом только целостная система социально-экономического стратегирования позволяет выделить наиболее значимые «ниши» для реализации проектов ГЧП, выбрать его наиболее эффективные формы и обеспечить эти проекты необходимыми ресурсами.

*Ключевые слова:* экономика регионов, стратегическое планирование, государственно-частное партнерство (ГЧП), инвестиционный процесс, региональная инфраструктура.

### Введение

В течение 2014-2016 гг. общее количество реализуемых в Российской Федерации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) увеличилось более чем в 10 раз. Это объясняется как развитием законодательства о ГЧП, так и растущей заинтересованностью публичных партнеров федерального, регионального и муниципального уровней в применении данной формы экономических отношений с целью модернизации всех составляющих территориальной инфраструктуры. Указанное направление реализации проектов, основанных на партнерских отношениях власти и бизнеса, сегодня представляется особо важным для устойчивого развития российской экономики и ее региональных звеньев. Так, в новой Стратегии экономической безопасности Российской Федерации именно недостаточный уровень развития инфраструктуры назван в качестве одной из наиболее важных угроз и причин низких темпов роста российской экономики<sup>1</sup>. Выступая на Санкт-Петербургском экономическом форуме 2017 г., Президент РФ В.В. Путин призвал осуществить «комплексный подход к развитию инфраструктуры с привлечением частного капитала. Он должен охватывать все этапы: подготовку, финансирование и реализацию этих проектов»<sup>2</sup>. В значительной мере решение этой задачи ложится на практику ГЧП, реализуемую на уровне субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

### Инфраструктура в развитии практики ГЧП на региональном уровне

Экономика российских регионов испытывает острую потребность в финансировании различных отраслей инфраструктуры. На период до 2030 г. эти потребности оцениваются в сумму свыше 100 трлн руб.<sup>4</sup> Но вклад практики ГЧП в решение этой задачи пока незначителен. Отношение объема частных инвестиций в инфраструктуру в проектах ГЧП к номинальному ВВП России составляет менее 1 %. Для сравнения отметим, что в ряде стран со схожей структурой инвестиций в инфраструктуру доля частных инвестиций по проектам ГЧП к номинальному ВВП значительно выше. Это отношение, по экспертным оценкам, должно находиться на уровне 4-5 %, лишь тогда можно будет говорить об адекватном объеме привлечения инфраструктурных инвестиций на принципах ГЧП в экономику России<sup>5</sup>.

По состоянию на начало 2017 г. в Российской Федерации прошли стадию принятия решения о реализации 2446 инфраструктурных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. Среди этих проектов ГЧП проектов федерального уровня - 17; проектов регионального уровня - 238 и муниципального уровня - 2191 проект. В свою очередь, проектов ГЧП, прошедших стадию подписания соглашений, насчитывалось 2183. В рамках этих проектов инвестиционные обязатель-

ства публичных и частных партнеров составляют около 2 трлн руб., в том числе обязательства частных партнеров - 1,3 трлн руб. (65,4 % итога)<sup>6</sup>.

Большинство субфедеральных партнерских проектов, которые находятся в активной стадии, это муниципальные проекты в коммунальной сфере, в преимущественной мере основанные на модели концессии<sup>7</sup>. Однако этап инновационной модернизации российской экономики, необходимости повышения ее конкурентоспособности, а также обеспечения устойчивости развития ее региональных звеньев требуют не только роста числа проектов ГЧП и объема привлекаемых на их основе инвестиций. Принципиально важной становится роль проектов ГЧП в активном продвижении всех видов инноваций во все те виды экономической деятельности, где такие проекты реализуются<sup>8</sup>.

Указанное требование в особой мере касается проектов ГЧП, инициируемых и реализуемых на субфедеральном (региональном и местном) уровне, где они пока преимущественно концентрируются в отдельных отраслях инфраструктурного комплекса территорий. Однако и в этом секторе экономики регионов за практикой ГЧП должна утверждаться не просто функция «бюджетной разгрузки». Должна усиливаться и роль ГЧП как двигателя инновационного «прорыва» в группе инфраструктурных отраслей, в том числе в отраслях ЖКХ, где пока очень велика доля отсталых технологий, изношенных основных фондов, несовершенных систем управления и пр., что порождает как растрату материальных, энергетических и иных ресурсов, так и угрозы техногенных катастроф. Следовательно, роль ГЧП в подъеме инфраструктурной базы российской экономики состоит не просто в восполнении нехватки тех или иных элементов этой инфраструктуры, но и в ее продвижении на качественно новый уровень как с производственно-технологической, так и с управленческой точки зрения.

#### **Финансовые аспекты реализации ГЧП-проектов в сфере инфраструктуры**

Формирование механизмов финансового обеспечения проектов ГЧП, в том числе и в сфере инфраструктуры, должно ориентироваться на активизацию инвестиционной деятельности в экономике регионов и опираться на создание возможностей достижения максимальной рентабельности этих проектов для частных партнеров. Таковым в данной системе экономических отношений важны, прежде всего, не временные льготы, а долгосрочные гарантии прибыльного возврата вложенного капитала. Если этих гарантий нет, то высокий предпринимательский риск

ведет к сокращению сферы применения практики ГЧП. Таким образом, чтобы привлечь инвесторов в проекты, реализуемые на принципах ГЧП, государство может:

- применять стимулирующие инвестора финансовые инструменты (субсидии, субвенции, прямое возмещение инвестиционных затрат, передача на тех или иных условиях объектов публичной собственности частному партнеру и др.);
- либерализовать в социально-приемлемой степени систему цен и тарифов на продукцию и услуги, которые создаются на инфраструктурных объектах ГЧП для обеспечения требуемой инвестору доходности.

Для совершенствования финансовых механизмов реализации проектов ГЧП, особенно на региональном уровне, важно не только достаточное разнообразие этих механизмов для обеспечения их соответствия специфическим условиям отдельных отраслей и видов экономической деятельности, где формируется «ниша» для того или иного проекта ГЧП, в том числе и в сфере инфраструктуры. Важно и наличие источников, обеспечивающих устойчивое финансирование проекта ГЧП со стороны как частного, так и публичного партнера<sup>9</sup>. Последнее достигается путем диверсификации инструментов и источников финансирования, обеспечения благоприятных условий для публичных и частных заимствований; формирования целевых резервных фондов, а также посредством использования механизмов страхования различных инвестиционных рисков, возможных в процессе реализации проектов ГЧП. Финансовый механизм современной практики ГЧП основан на следующих принципах:

- стимулирование привлечения в экономику дополнительных финансовых ресурсов частного сектора экономики; балансирование финансовых рисков между государством и бизнесом;
- использование финансовых ресурсов частных инвесторов для решения значимых для общества социальных и экономических задач при сохранении за государством его ключевых функций, включая контрольную;
- содействие привлечению в сферу отношений ГЧП иных экономических и внеэкономических ресурсов как публичной, так и частной стороны партнерства (институциональных, информационных, интеллектуальных, человеческих и пр.).

Практика позволяет выделить следующие основные направления передачи частным инвесторам финансовых, имущественных, интеллектуальных, информационных и иных экономических ресурсов со стороны публичного партнера для реализации проектов модернизации и даль-

нейшего развития объектов инфраструктуры в регионах страны:

1. Предоставление частному сектору при реализации совместных проектов возможности использования государственной и/или муниципальной инфраструктуры в рамках операторской модели ГЧП при передаче частному бизнесу функций по доведению продукции и/или услуг указанных инфраструктурных объектов до конечного пользователя. Привлечение создаваемых операторских компаний частного сектора к оказанию социально значимых услуг потребителям на базе объектов федеральной, региональной и муниципальной собственности.

2. Совместное финансирование пилотных, прежде всего инновационных, проектов в отраслях производственной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры, которые впоследствии тиражируются и продвигаются на рынке проектов ГЧП, в том числе и в других регионах страны.

3. Софинансирование (как федеральное, так и региональное) различных ГЧП-проектов в инфраструктурных отраслях в форме образования совместных предприятий (СП). При создании таких СП доля государства формируется, в частности, за счет объектов инфраструктуры и результатов научно-технической деятельности. Участие частного бизнеса в данном случае облегчает привлечение инвестиционных ресурсов и обеспечивает большую гибкость в использовании различных рыночных механизмов практической реализации генерируемых инноваций.

Среди видов ГЧП, которые связаны с целевым финансированием именно того или иного проекта партнерских отношений, можно выделить три основные разновидности используемых финансовых механизмов. Это - прямое (со)финансирование, прежде всего, в виде целевых субсидий инвесторам; косвенное (со)финансирование в виде налоговых льгот и иных преимуществ, ведущих к недопоступлению средств в систему публичных финансов (например, инвестиционный налоговый кредит, льготная амортизация; концессионные отношения, льготная аренда государственных или муниципальных имуществ) и система государственных и муниципальных гарантий. В последнем случае речь идет не о прямых затратах, а о резервировании части средств соответствующих бюджетов, которые (если не наступает «страховой случай») после завершения срока гарантии как бы возвращаются в доходную часть этих бюджетов.

Прямое (со)финансирование реализуется в тех случаях, если публичный партнер по соглашению ГЧП берет на себя финансирование оп-

ределенной доли стоимости инвестиционного проекта или, что очень близко, финансирование строительства определенных объектов, входящих в единый имущественный комплекс - объект ГЧП. Объектом софинансирования со стороны публичного партнера могут также выступать не только инвестиции в конкретный имущественный объект, но все подготовительные и проектно-изыскательские работы по проекту ГЧП, осуществление инновационных разработок, которые предполагается реализовать в рамках данного проекта, и пр.

Практика показывает, что при реализации ГЧП-проектов в сфере инфраструктуры устойчивое функционирование и модернизацию действующих объектов целесообразно осуществлять путем развития концессионных форм ГЧП. Напротив, создание новых инфраструктурных объектов более целесообразно проводить на основе сочетания бюджетного финансирования и привлечения средств частного инвестора. При этом необходимо создание, по крайней мере, двух условий для повышения привлекательности инвестирования в эти объекты: а) предоставление государственных гарантий по привлекаемым отечественными и иностранными инвесторами кредитным ресурсам для финансирования наиболее значимых проектов; б) налоговые преференции (в частности, по имущественным налогам).

Примером указанной формы финансирования проектов ГЧП, в том числе в сфере инфраструктуры, могут служить основные формы поддержки этих проектов из Инвестиционного фонда Тульской области. В регионе такая поддержка осуществляется в форме: а) долевых бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, включая софинансирование разработки проектной документации; б) финансирования разработки проектной документации на объекты капитального строительства, предполагаемые к созданию в рамках соглашений ГЧП; в) предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства и/или модернизацию объектов муниципальной собственности в рамках реализуемых проектов муниципально-частного партнерства.

Названные выше средства предоставляются для реализации на принципах ГЧП инфраструктурных проектов, в которых доля финансирования за счет частного инвестора (инвесторов) составляет: для региональных (межрегиональных) инвестиционных проектов не менее 50 %, а для реализации муниципальных инвестиционных проектов не менее 80 %<sup>10</sup>.

Косвенное (со)финансирование реализуется в тех случаях, если публичный партнер в рамках

проекта ГЧП предоставляет частному партнеру налоговые льготы или иные льготы (например, в виде налогов, поступающих в бюджет субъекта Федерации; по аренде основных средств и/или земельных участков в государственной и муниципальной собственности и пр.). Сложность заключается в том, что налоговое законодательство запрещает предоставление адресных (индивидуализированных) налоговых льгот. Бенефициарами таких льгот могут быть только те хозяйствующие субъекты (в том числе инвесторы), которые обладают установленными налоговым законодательством признаками и/или действуют в пределах особых территорий, для резидентов которых эти льготы адресуются федеральными законами и/или законами субъектов Федерации. Очевидно, при определении итогового статуса собственности на объект, созданный в рамках проекта ГЧП (доля публичного и частного партнеров), должно учитываться как прямое бюджетное, так и косвенное финансирование проекта со стороны государства.

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. □ 683. URL: <http://www.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.pppi.ru/news/vladimir-putin-poguchil-razrabotat-kompleksnyu-podhod-k-razvitiyu-infrastruktury>.

<sup>3</sup> Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова Е.О. Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. □ 2. С. 163-175.

<sup>4</sup> Линева И.В. Использование государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7, □ 2 (26). С. 54-60.

<sup>5</sup> Основные положения Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года. Москва, 2014. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/conception\\_2020\\_16.10.2014.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/conception_2020_16.10.2014.pdf).

<sup>6</sup> Государственно-частное партнерство в России. 2016-2017 : текущее состояние и тренды, рейтинг регионов. Москва, 2017. С. 2.

<sup>7</sup> Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014-2015 гг. Москва, 2015. С. 13.

<sup>8</sup> Дабагян Е.К. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2015. Т. 16, □ 4. С. 611-622.

<sup>9</sup> Мокин С. К вопросу о регулировании отношений в сфере ГЧП на уровне регионов // Рынок ценных бумаг. 2015. □ 2. С. 64-66.

<sup>10</sup> Об утверждении Порядка формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Тульской области : постановление Правительства Тульской области от 18 дек. 2013 г. □ 759.

*Поступила в редакцию 04.03.2017 г.*