7. Наташкина Е. А. Управление инновационными процессами в промышленности, в том числе при формировании промышленных кластеров / Е. А. Наташкина, Д. В. Ермолаев // Управленческий учет, 2014. — № 6. — С. 12—19.

Тульский государственный университет,
г. Тула

Наташкина Е. А., ассистент кафедры государственного управления и внешнеэкономической деятельности

E-mail: 5el@ro.ru

Орловский государственный аграрный университет имени Н. В. Парахина,
г. Орел

Ажлуни А. М., доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов, инвестиций и кредита

E-mail: adnan_azh@mail.ru

Солодовник А. И., кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента в АПК

E-mail: asolodovnikorel@yandex.ru

УДК 330.322.16

Я. К. Резников,
О. Ю. Агибалова,
Г. И. Шахворостов

РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация: в статье исследуются актуальные проблемы, которые связаны с организацией и реализацией проектов в сфере муниципально-частного партнерства на территории Воронежской области, а также формулируются предложения по решению выявленных проблем. Изучается и делается оценка динамики распределения регионов по уровню развития государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства, а также анализ динамики их позиций в рейтинге в период 2013—2016 гг.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, государство, бизнес, проект.

UDK 330.322.16

Ya. K. Reznikov,
O. Yu. Agibalova,
G. I. Shakhvorostov

DEVELOPMENT OF PROPOSALS FOR IMPROVING THE MECHANISM OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN MUNICIPAL GOVERNMENT

Abstract: the article explores current issues related to the organization and implementation of projects in the field of municipal-private partnership in the Voronezh region, as well as proposals are formulated to address the identified problems. An assessment of the dynamics of the distribution of regions in terms of the level of development of public-private partnership and municipal-private partnership is being studied and is being done, as well as an analysis of the dynamics of their positions in the rating in the period 2013—2016.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, state, business, project.

Введение

На сегодняшний день государственно-частное партнерство (ГЧП) и муниципально-частное партнерство (МЧП) играют воз-

растающую роль при реализации наиболее затратных и долгосрочных инфраструктурных проектов. Использование потенциала частного сектора в развитии общественной

инфраструктуры является недостаточным, что обусловлено как историческими предпосылками, так и определенными конъюнктурными факторами. Общими усилиями органов власти, финансирующих организаций и делового сообщества в последнее время удается добиться изменения сложившейся ситуации.

Мировой опыт показывает, что применение ГЧП является эффективным способом обновления и модернизации инфраструктурных объектов страны в условиях снижения бюджетных затрат [1]. Более того, развитие данного механизма позволяет повысить эффективность управления государственным имуществом и увеличить финансовую отдачу от экономических активов, которые принадлежат государству, что выгодно отличает ГЧП от приватизационной политики. ГЧП призвано обеспечить реформирование системы государственного управления, перейти к новой концепции отношений бизнеса и государства, способной выступить в качестве локомотива преобразований не только в системе государственного управления, но и в коммерческом секторе.

В современных условиях достижение эффективного функционирования муниципального образования является труднодостижимой задачей без организации взаимодействия органов местного самоуправления и представителей бизнеса, действующих на его территории. Одним из эффективных механизмов решения данной задачи является муниципально-частное партнерство. Эта форма взаимодействия государства и частного бизнеса в последнее время становится одним из актуальных и современных направлений взаимовыгодного сотрудничества.

В настоящее время в России интенсивно растёт популярность муниципально-частного партнерства, как господствующей модели поставок общественных благ и услуг. Экспансия института муниципально-частного партнерства в традиционные общественные проекты поднимает серьезные вопросы, связанные с публичной ответственностью.

Тем не менее, процесс развития института муниципально-частного партнерства в целом по России заметно сдерживается. Причинами, препятствующими эффективной реализации проектов МЧП в России,

являются отсутствие механизма долгосрочного финансирования, несовершенства законодательства (не до конца проработанная законодательная база), дефицит опыта и нежелание сторон работать в новых, непривычных условиях. На этих узловых моментах и следует сосредоточиться органам государственного и муниципального управления, а также и представителям бизнес-сообщества.

Анализ и оценка условий реализации МЧП-проектов в Воронежской области

Центром развития ГЧП с 2013 г. на регулярной основе разрабатывается рейтинг регионов по уровню развития ГЧП, который позволяет проводить анализ темпов развития и опыта реализации инфраструктурных проектов на основе ГЧП и МЧП.

В настоящее время в круг субъектов РФ, уверенно применяющих различные формы ГЧП и МЧП, входят г.Москва (90,1 %), Московская и Самарская области (82,7 %), Новосибирская область (72,5 %), Санкт-Петербург (70,2 %), Нижегородская область (69,4 %) (Рисунок 1).

Согласно рейтинговым оценкам Центра развития государственно-частного партнерства, по итогам 2014 года Воронежская область заняла шестое место в общероссийской иерархии регионов по уровню развития субъектов Российской Федерации для реализации проектов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства. Данный показатель, с одной стороны, указывает на развитость институциональной среды в сфере взаимодействия государственных или муниципальных структур с частными инвесторами.

С другой — за высокой рейтинговой оценкой стоят конкретные, вполне осязаемые, реализованные инфраструктурные проекты, отвечающие социальному заказу региона [3].

Правительство области серьезно работает над привлечением проектов в сфере ГЧП и МЧП. По поручению губернатора Алексея Гордеева муниципалитетами разработана исчерпывающая нормативно-правовая база, что, по мнению экспертов, расширит взаимовыгодное сотрудничество публичных и частных партнеров в реализации общественно-значимых проектов.

Рис. 1. Распределение регионов по уровню развития ГЧП и МЧП и динамика их позиций в рейтинге в период 2013—2016 гг. [2]

Для привлечения инвесторов к партнерству воронежские власти недавно создали территориальный центр ГЧП, который возглавил экс-директор местного Агентства по инвестициям и стратегическим проектам Игорь Лотков. Создание этого Центра — еще один шаг навстречу бизнесу в совершенствовании регионального механизма ГЧП и МЧП, опыт которого неоднократно был рекомендован на федеральном уровне для распространения в других субъектах РФ.

Иллюстрацией этого опыта служат реализованные и реализуемые инфраструктурные проекты в социальной сфере, дорожном строительстве, сельском хозяйстве и ЖКХ.

В настоящее время все проекты, работающие в Воронежской области на принципах ГЧП и МЧП можно условно разделить на две категории. Первая предполагает привлечение частного бизнеса к работе в сфере предоставления общественных услуг — в жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении, городском хозяйстве, транспорте и образовании.

Подобный тип партнерства позволяет привлекать средства инвесторов с целью поддержания эксплуатации и проведения реконструкции объектов. Контроль

ную функцию берет на себя государство, не передавая при этом объекты соглашения в частные руки. В данном случае инвестиции могут быть привлечены посредством проведения публичной конкурсной процедуры, а ГЧП и МЧП выступают в роли инструмента, с помощью которого Воронежская область (или город Воронеж) может решать свои задачи более эффективно, быстро и качественно [4].

На территории области имеются примеры реализации проектов данной (первой) категории. Так, в 2011 году был запущен совместный проект администрации Воронежа и предприятий ООО «РВК-Воронеж», МУП «Водоканал Воронежа», предполагавший консолидированную работу по финансированию, модернизации, эксплуатации и обслуживанию объектов, обеспечивающих водоснабжение на территории городского округа. Срок действия концессионного соглашения составил 30 лет, на данный момент концессионером было вложено в проект 800 млн рублей.

С 1 июня 2012 года ООО «РВК-Воронеж» приступило к реализации первой инвестиционной программы, цель которой заключается в налаживании круглосуточной бесперебойной подачи воды, снижении аварийности, удельного энергопотребления

и потери воды. В рамках программы инвестировано более 160 млн рублей, заключено договоров на 380 млн рублей, исполнение по которым составило 41 %.

Мэрия предусматривает вложения в данный проект в размере не менее 2 млрд рублей. Несмотря на оптимизм, который выражают городские власти в отношении сотрудничества с «РВК-Воронеж», опыт реализации подобных проектов в других регионах показал неготовность властей к реализации механизма ГЧП в сфере ЖКХ — слишком большой процент сорвавшихся договоров в общей массе подобного рода соглашений.

Помимо сотрудничества в сфере водоснабжения, администрация города планирует реализацию строительства пяти подземных парковок общей численностью в 2 тысячи парковочных мест, — площадь перед дворцом спорта «Юбилейный» (150 мест), Советская площадь (560 мест), площадь перед главным корпусом Воронежского государственного университета (300 мест), парковка под сквером на улице Кирова (250 мест) и парковка под зданием Центрального рынка (800 мест). Строительство последних двух по состоянию на декабрь 2016 года завершилось (Рисунок 2).

Рис. 2. Строительство подземных парковок в городе Воронеж в рамках реализации проектов МЧП

Замысел строительства парковочных площадок заключается в желании сделать движение по улицам города наиболее быстрым и рациональным. Данный проект подразумевает использование концессиональной формы сотрудничества — земля под строительство подземных паркингов останется в муниципальной собственности, в то время как инвестор за вложенные средства получит возможность получать часть средств от использования жителями города Воронежа парковочных мест.

Вторая категория проектов касается комплексного развития территорий области. Муниципально-частное партнерство

выступает как часть системы мер государственного регулирования в сфере промышленной политики, как средство стимулирования инвестиционно-инновационной активности в части развития инфраструктуры и социальной сферы.

Подобный альянс полезен структурам бизнеса в плане реализации крупных затратных инфраструктурных проектов общественной важности. Самостоятельное осуществление такого рода проектов зачастую не представляется возможным — финансовый результат проектов неоднозначен, не поддается точному расчету и несет большие риски.

В данном случае консолидация усилий государства и бизнеса позволяет объединить ресурсы и обеспечить минимизацию рисков.

Основной точкой развития сферы МЧП в Воронежской области является расширение практики по «правильным» договорам о сотрудничестве. Для властей в рамках этой работы, приоритетом должно стать организация системы государственного управления проектами, планирование объектов инфраструктуры и стимулирование инвесторов с помощью финансовой и информационной поддержки инвесторов.

Между тем исследования и мнения экспертов единогласно говорят о том, что пыл инвесторов инфраструктурных проектов чаще всего остужают недостаточные гарантии возврата вложенных средств. Большинство крупных проектов реализуется индивидуальным, частным образом. На наш взгляд, помочь в привлечении инвесторов могли бы более широкие государственные гарантии и повышенная доходность.

Данному мнению вторят результаты опросов аудиторско-консалтинговой компании Ernst & Young, согласно которым 68 % отечественных частных компаний готовы инвестировать в развитие инфраструктуры, но при этом рассчитывают на необходимое содействие органов власти в обеспечении хотя бы минимального уровня доходности.

Одним из возможных решений этой проблемы является создание специализированного фонда страхования бюджетных обязательств. В перспективе это может обеспечить стабильность региональных и местных бюджетов для участия в проектах МЧП. Потенциальные участники сферы государственно-частного сотрудничества надеются, что появление подобных организаций не за горами.

В свою очередь, для привлечения инвесторов к партнерству воронежские власти совсем недавно создали территориальный центр МЧП, который возглавил экс-директор местного Агентства по инвестициям и стратегическим проектам Игорь Лотков. По его словам, организация будет помогать инвесторам «упаковывать» их проекты. «У предпринимателей, как правило, не хватает квалификации для такой работы.

У них есть яркая идея, которую они готовы реализовать, но для прохождения всех коридоров власти нужно, чтобы она соответствовала неким стандартам и регламентам. Без помощи знающих специалистов предприниматели, столкнувшись с первоначальными трудностями, теряют веру и энтузиазм и отказываются от интересных задумок», — поясняет И. Лотков. Власти возлагают надежды на этот проект. Господин Командоров предположил, что с помощью территориального центра власти смогут справиться с поставленными перед ними KPI (Key Performance Indicator).

Иллюстрировать уже имеющийся опыт в реализации реальных проектов государственно-частного партнерства в Воронежской области можно примерами двух типов — инфраструктурными проектами в области ЖКХ и социальными объектами. К первым относится, мягко говоря, провальная сдача активов водоканального хозяйства облцентра в концессию ООО «РВК-Воронеж» (структура ГК «Росводоканал») с июня 2012 года.

Воронежские активы компания взяла в управление до 2042 года за 800 млн рублей. В течение года инвестор должен был разработать, а в течение трех лет реализовать инвестпрограмму объемом финансирования «не менее 2 млрд рублей». По факту за три года работы в Воронеже «РВК-Воронеж» освоил лишь половину оговоренной суммы, допустив несколько крупных аварий сетей и серьезное повышение тарифов. Говоря по совести, такой опыт едва ли должен учитываться даже в самых незначительных KPI региона.

Что касается социальных объектов, то благодаря механизмам МЧП воронежским властям удалось решить проблему недостатка дошкольных учреждений в регионе. Также в качестве самого популярного примера развития сферы партнерства областное правительство приводит строительство в Боброве диализного центра компанией Fresenius. Эксперты отмечают, что последний является как раз примером квази-МЧП, который не учитывается в показателях эффективности правительства региона. Но, естественно, это совершенно не беспокоит клиентов центра из района, получивших возможность использовать современное медицинское оборудование.

В заключение следует добавить, что, по данным областного правительства, к сегодняшнему дню власти сформировали портфель приоритетных проектов. В этой связи эти приоритетные проекты могут быть реализованы в формате МЧП. Наиболее крупными из них являются планы по созданию системы легкорельсового транспорта в Воронеже, модернизация системы противотуберкулезной региональной службы и строительство спортивно-молодежного комплекса со скалодромом.

Общий объем инвестиций только в эти проекты достигает 94,5 млрд рублей. Кроме того, ряд коммерческих компаний выразили заинтересованность в сотрудничестве с властями в отрасли переработки и обращения с твердыми коммунальными отходами и спортивной сфере. Речь идет о проектах по строительству межмуниципальных комплексов по переработке мусора и возведении спортивного комплекса с ледовой ареной.

В качестве развития муниципально-законодательства в Воронежской области предлагается сформировать правовую основу муниципально-частного партнерства и, в частности, в отношении жилищного строительства, установить следующие обязательства партнеров по соглашению о МЧП.

Со стороны органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области возможно оказание различных форм поддержки, в частности:

- предоставление субсидий (компенсаций) частному партнеру на полное или частичное возмещение затрат на погашение кредитов (процентов), привлеченных для комплексного освоения территории;

- предоставление частному партнеру муниципальных гарантий по таким кредитам;

- предоставление частному партнеру прав на использование типовой проектной документации;

- оказание частному партнеру консультационной и информационной поддержки, в том числе при взаимодействии с ресурсоснабжающими организациями.

Основными направлениями инвестиционной политики муниципальных образований Воронежской области должны стать:

- совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность на территории Воронежской области;

- повышение эффективности использования мер муниципальной поддержки инвестиционной деятельности;

- снижение административных барьеров;

- содействие развитию инфраструктуры инвестиционной деятельности;

- создание инвестиционно-привлекательного имиджа муниципальных образований Воронежской области.

Предложения по совершенствованию реализации проектов муниципально-частного партнерства в Воронежской области

Таким образом, в целях решения проблем, обозначенных ранее, сформулируем ряд предложений, направленных на совершенствование института МЧП в Воронежской области.

Предложение № 1. Разработка и принятие Закона Воронежской области «О муниципально-частном партнерстве в Воронежской области».

Учитывая, что в Воронежской области на законодательном уровне регулируются лишь отношения в сфере ГЧП (Закон от 01.11.2011 № 151-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Воронежской области»), видится необходимым принятие специального закона, регулирующего отношения в сфере МЧП.

В данном законе предлагаем закрепить определение понятия муниципально-частного партнерства — это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера (муниципального образования Воронежской области), с одной стороны, и частного партнера с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенного в целях привлечения в экономику муниципальных образований Воронежской области частных инвестиций, а также обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Также в предлагаемом областном законе необходимо закрепить:

— механизм эффективного использования бюджетных средств, необходимых для реализации МЧП-проектов, по осуществлению вопросов, входящих в полномочия муниципальных органов власти;

— инструменты обеспечения правового поля, соблюдения гарантии прав и законных интересов сторон соглашения между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом в рамках соответствия Федеральному закону (рисунк 3).

Рис. 3. Структура законопроекта о МЧП в Воронежской области

Предложение № 2. Внедрение проектного управления в целях реализации проектов в сфере муниципально-частного партнерства.

Проектное управление зарекомендовало себя как эффективный инструмент, позволяющий инициировать, планировать и реализовывать любой проект. Именно присущие проектному подходу технологии помогают организациям, которые их используют, достигать стратегических целей, развиваться на инновационной основе.

Практика показывает, что организации, применяющие проектные технологии, наиболее адаптированы к быстрым изменениям, что позволяет им избегать кризисных ситуаций.

В настоящее время, для ликвидации проблем в области управления, необходимо провести внедрение системы управления проектами в муниципальных образованиях Воронежской области. В этой связи система управления проектами будет состоять из следующих ключевых элементов:

1. Нормативно-регламентная база (положение и проектные документы, обеспечивающие внедрение проектного управления и его функционирование);

2. Информационная система управления проектами;

3. Система мотивационного стимулирования участников проектной деятельности;

4. Система подготовки кадров в области проектного управления.

Внедрение проектно-ориентированной системы управления предполагает внедрение или модификацию существующих процессов управления. Модель проектно-ориентированной системы управления представлена в Приложении № 2 к методическим рекомендациям Минэкономразвития РФ [6, 7].

Процессы управления, которые необходимо внедрить или модифицировать при переходе на проектно-ориентированную систему управления, делятся на: основные и вспомогательные.

К основным процессам управления относятся [6]:

- стратегическое управление;
- тактическое управление;
- управление проектами.

К вспомогательным процессам управления относятся [6]:

- управление мотивацией участников проектов;

- управление компетенциями участников проектной деятельности;
- организационная поддержка проектной деятельности;
- технологическая поддержка проектной деятельности.

Таким образом, на основе действующих нормативно-правовых актов в сфере проектного управления принятых на государственном уровне, целесообразно локализовать и представить механизм управления МЧП-проектами, который приведен на рисунке 4.

Рис. 4. Структурно-функциональная схема механизма управления МЧП-проектом на основе проектного управления

Выводы

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что для эффективного развития муниципально-частного партнерства в Воронежской области необходимо обеспечить совершенствование нормативно-правовой базы, а также обеспечить внедрение проектного управления в органах местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Борщевский Г. А. Государственно-частное партнерство : учебник и практикум для вузов / Г. А. Борщевский. — М. : Юрайт, 2017. — 344 с.

2. Левтеев И. В. Применение механизма государственно-частного партнерства как способ взаимодействия власти и бизнеса в Воронежской области / И. В. Левтеев // Молодежь в науке: Новые аргументы : сборник научных работ IV-го Международного молодежного конкурса. Научное партнерство «Аргумент» Россия, г. Липецк, 31 мая 2016 г. Часть I. Ответственный редактор А. В. Горбенко. — Липецк, 2016. — С. 195—198.

3. Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП-2015—2016, разработанный Центром развития ГЧП. — URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf.

4. Государственно-частное партнерство: учебное пособие для бакалавриата и маги-

стратуры / И. Н. Ткаченко [и др.] ; под ред. И. Н. Ткаченко. — М. : Юрайт, 2017. — 188 с.

5. Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти : Распоряжение министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ.

6. Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ : Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050.

7. Ягодкина А. В. Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент развития экономики регионов / А. В. Ягодкина, Г. И. Шахворостов // Государственная и муниципальная служба в России: опыт, проблемы, перспективы развития : материалы IX Международной научно-практической конференции. — Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2016. — С. 238—245.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Резников Я. К., магистрант

E-mail: yarij@mail.ru

Тел.: 8-903-850-19-57

Агibalова О. Ю., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: arigion@list.ru

Тел.: 8-920-400-44-33

Шахворостов Г. И., кандидат технических наук, доцент кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

Тел.: 8-952-100-88-67