

## ЭКОНОМИКА

УДК 330.322.3  
ББК 65.9  
Н 73

Новицкий А.Г.  
e-mail: [redactor@ipmi-russia.org](mailto:redactor@ipmi-russia.org)

### СОЦИАЛЬНО – ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье рассказывается о том, что в результате разработки и анализа направлений социально – экономического развития региона формируется несколько исходных вариантов инвестиционных проектов и возникает задача выбора перспективных направлений для дальнейшей проработки. В связи с этим предлагается методика, содержащая порядок отбора наиболее важных проектов, реализуемых в регионе с использованием механизма ГЧП.

Novicky A. G.  
e-mail: [redactor@ipmi-russia.org](mailto:redactor@ipmi-russia.org)

### SOCIALLY – ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGION WITH USE OF THE MECHANISM OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

In article it is told that as a result of working out and the analysis of directions socially – economic development of region initial variants of investment projects are formed some and there is a problem of a choice of perspective directions for the further study. In this connection the technique containing an order of selection of the most important projects, realized in region with mechanism GCHP use is offered.

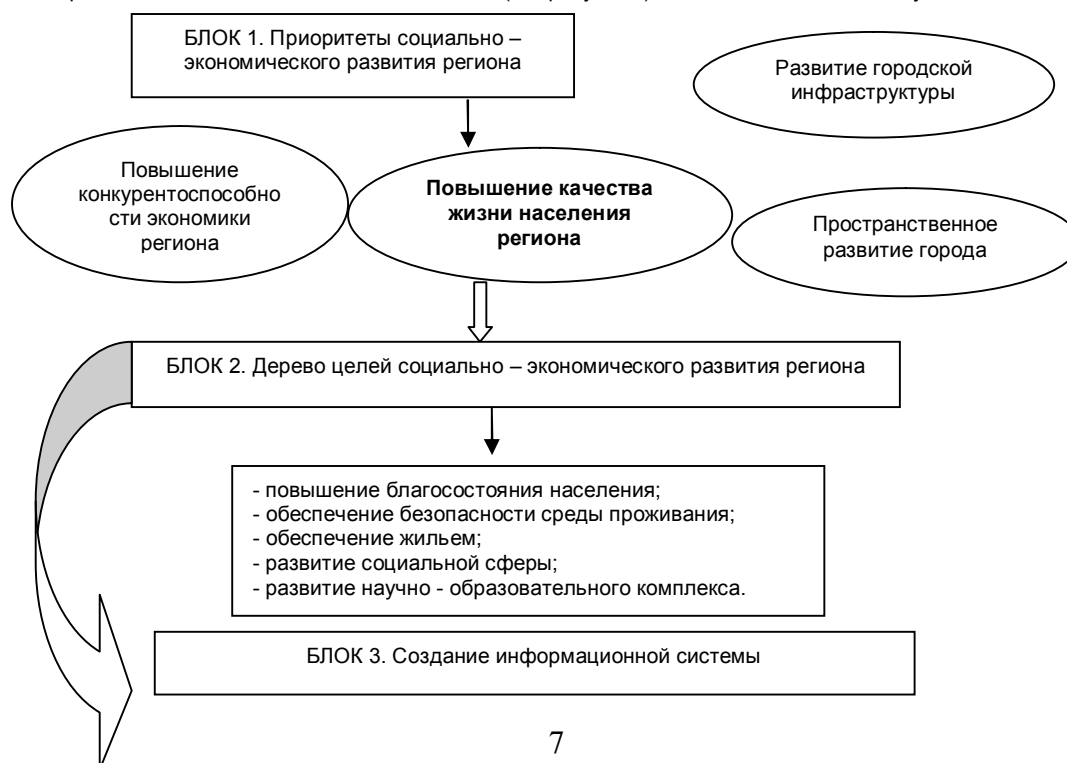
**Ключевые слова:** инфраструктура, качество жизни, мониторинг.

**Key words:** infrastructure, quality of life, monitoring.

На уровне местного самоуправления особое значение имеют проекты государственно-частного партнерства. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в области дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и водоочистных сооружений, охраны окружающей среды, жилищного строительства, энерго - и газобеспечения. При этом главная проблема, с которой сталкиваются коммунальные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач на уровне местного самоуправления стало обычной практикой во всем мире.

Социальная инфраструктура выступает важным интегрирующим фактором регионального экономического роста. Чем больше развита инфраструктура, тем более гибкой является вся экономика региона, тем на более прочной основе базируется его социально-экономическое развитие и процветание.

В результате разработки и анализа направлений социально – экономического развития региона формируется несколько исходных вариантов инвестиционных проектов и возникает задача выбора перспективных направлений для дальнейшей проработки. В связи с этим предлагаем методику, содержащую порядок отбора наиболее важных проектов, реализуемых в регионе с использованием механизма ГЧП (см. рисунок 1). Методика включает следующие блоки.



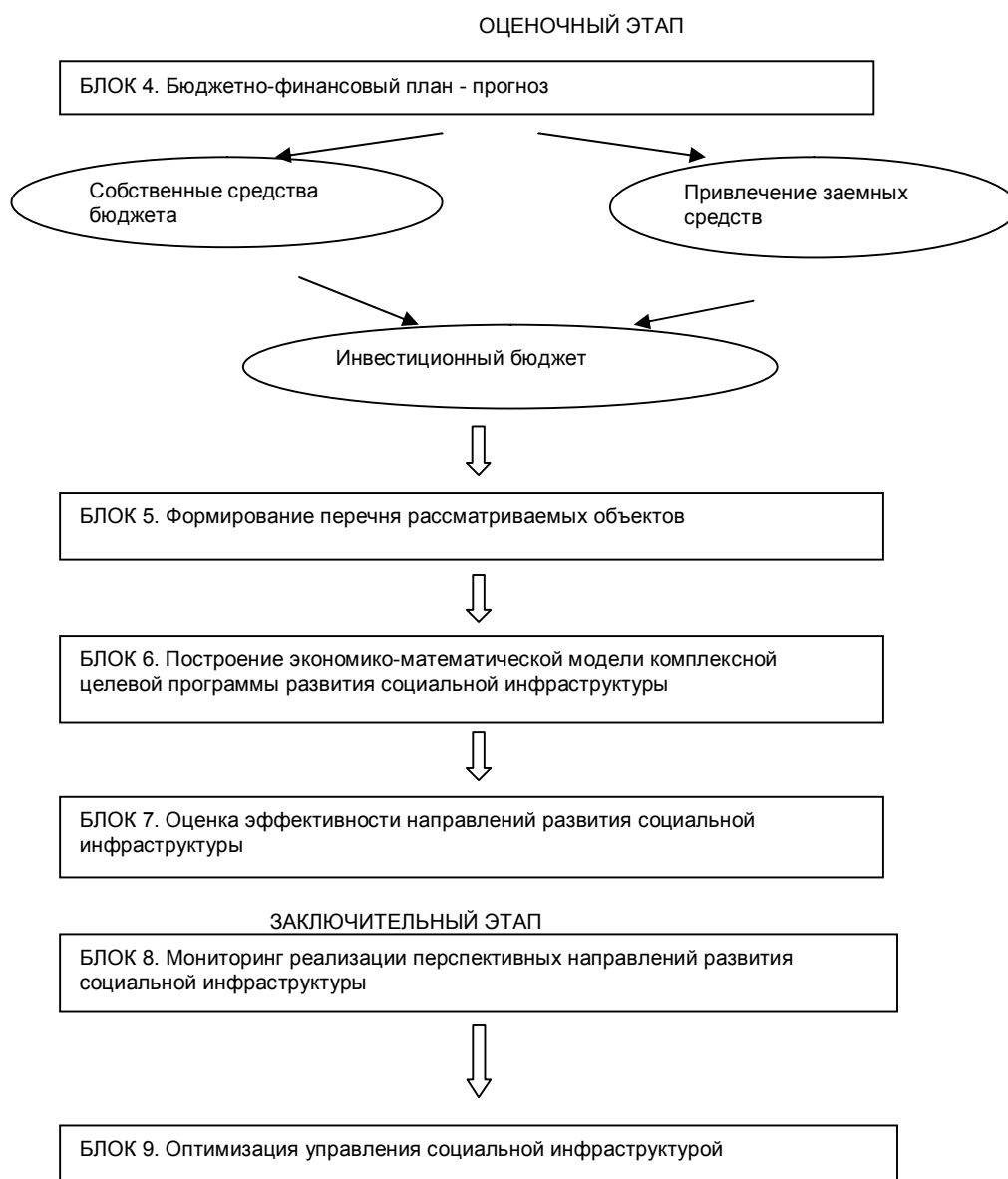


Рисунок 1- Методика выбора направлений социально - экономического развития региона с использованием механизма ГЧП

Блок 1. Приоритеты социально-экономического развития региона.

Логически исходным моментом методики является определение приоритетов социально-экономического развития региона. С позиции региональных интересов на сегодняшний день главным приоритетом является повышение качества жизни населения региона.

Блок 2. Дерево целей социально-экономического развития региона.

Поскольку главная цель (повышение качества жизни населения) носит обобщающий характер, то она требует детализации, построения дерева целей социально-экономического развития региона с оценкой их относительной важности и определения целевых показателей. Соответственно, разрабатываемые направления развития приобретают приоритетность.

При этом одним из главных условий реализации проекта должно стать согласие населения региона на запуск проекта. Необходимо обеспечить участие населения в обсуждении и принятии решений о заключении договоров концессии по объектам социальной инфраструктуры, имеющих общественную значимость, участвующих в рекреации человеческого потенциала, расположенных на территории региона и необходимых для развития социальной инфраструктуры в целях повышения качества жизни населения. Право народа на референдум даст ему возможность расторгнуть договор в случаях невыполнения обязательств концессионера.

Выдвижение проектов по развитию объектов социальной инфраструктуры региона и результаты отбора должны отвечать принципам прозрачности и гласности.

Блок 3. Создание информационной системы. При выборе перспективных направлений развития отраслей социальной инфраструктуры руководство вынуждено постоянно принимать управленческие решения из множества альтернатив. В выборе наиболее оптимального решения важнейшую роль играет своевременная и точная информация. Информационная система позволит оперативно собирать, обрабатывать и консолидировать фактические данные, необходимые для выбора перспективных направлений развития социальной инфраструктуры региона. Созданная информационная система включает показатели макроэкономического развития, показатели развития отраслей социальной инфраструктуры, диагностику текущей ситуации на предприятиях.

Блок 4. Бюджетно-финансовый план-прогноз.

В современных условиях отрасли социальной инфраструктуры не могут работать эффективно, если бюджетирование не синхронизировано с динамикой развития отраслей. Формирование и согласование бюджета — наиболее трудоемкая часть методики. Кроме инвестиционного бюджета необходимо разработать бюджет движения денежных средств, который позволит оценить, сколько денежных средств и в каком периоде потребуется отраслям социальной инфраструктуры.

Блок 5. Формирование перечня рассматриваемых проектов.

Задача выбора направлений возникает тогда, когда существует набор проектов, каждый из которых является наиболее экономически и социально эффективным. Если инвестиционный бюджет ограничен, то определяется набор направлений, которые обеспечивают максимум полезности с учетом разнокачественных свойств (надежность функционирования социальной инфраструктуры, число развиваемых объектов, обеспеченность услугами). Кроме этого, оптимизация направлений развития социальной инфраструктуры осуществляется по критериям: минимум срока реализации проекта, минимум ежегодных расходов и потерь.

Блок 6. Построение экономико-математической модели комплексной целевой программы развития социальной инфраструктуры. При постановке задач оптимального выбора направлений развития отраслей социальной инфраструктуры в ряде случаев чисто экономические критерии оптимальности (прибыль, объем выпуска) оказываются неприемлемыми. Здесь использование экономического критерия оптимальности вступило бы в противоречие с основной целью функционирования и развития социальной инфраструктуры региона — удовлетворение потребностей человека. В качестве критерия выбора предлагается использовать показатель полезности результатов, получаемый в результате выбранного направления и при условии минимальных затрат на его реализацию.

Блок 7. Оценка эффективности направлений развития социальной инфраструктуры.

Подход к определению эффективности направлений развития социальной инфраструктуры предполагает учет и оценку всего комплекса результатов, которые они могут вызвать, как положительных, так и отрицательных. Система показателей оценки эффективности необходима для того, чтобы на основе ее изучения предвидеть эффекты и последствия программ, наметить основные меры по максимизации положительных и минимизации отрицательных результатов.

В западноевропейской практике для оценки социально-экономических проектов довольно широко используется метод анализа «издержки—выгоды». Этот метод в настоящее время применяется и в нашей стране, в частности в здравоохранении при проведении клинко-экономических исследований. Вместе с тем следует отметить, что, во-первых, метод анализа «издержки — выгоды» используется в странах Евросоюза для оценки только крупномасштабных проектов.

Во-вторых, применение метода анализа «издержки—выгоды» предполагает наличие и развитого рынка социальных услуг и информационно-статистической базы, необходимой для расчета социально-экономических последствий реализации проектов. В этом контексте важно иметь в виду: в развитых странах медицинское обслуживание и высшее образование являются преимущественно платными, и многие показатели, характеризующие функционирование сферы социальных услуг, имеют четкое стоимостное выражение, чего нельзя сказать о применяемых в России аналогах таких показателей.

В данной связи требуется, учитывая специфику российского рынка, адаптировать методологию анализа «издержки-выгоды» к практике оценки отечественных инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке.

Хотелось бы отметить, что в отличие от экономических показателей, в стоимостной оценке социальных результатов может учитываться только их самостоятельная значимость, что достаточно сложно осуществить, поскольку эффект воспроизводства и развития комплекса социальной инфраструктуры, достигаемый за счет реализации программ, может рассматриваться в различных аспектах: прямой, косвенный.

Прямой эффект заключается: в техническом отношении - в повышении инженерно-технической оснащенности территорий; в социально-экономическом отношении - в повышении качества жизни населения.

Косвенный эффект будет иметь экономическую форму и заключаться в социально-экономическом развитии всех сфер экономики и повышении инвестиционной привлекательности региона.

Блок 8. Мониторинг реализации перспективных направлений развития социальной инфраструктуры.

Мониторинг реализации перспективных направлений развития социальной инфраструктуры включает широкий набор оценочных индикаторов, которые позволят анализировать выбранные направления развития социальной инфраструктуры региона. При разработке и утверждении системы индикаторов следует учитывать следующие требования:

- существенность — индикаторы должны быть нацелены на принятие адекватных оперативных решений;
- своевременность и регулярность — информация должна поступать с такой периодичностью, которая позволит своевременно принимать необходимые решения, минимизировать ущерб от неблагоприятных изменений и максимизировать эффект от использования появившихся возможностей;
- полнота - набор индикаторов должен обобщенно характеризовать состояние отраслей социальной инфраструктуры, не упуская важных аспектов;
- адекватность - набор индикаторов должен учитывать специфику деятельности каждого регулируемого предприятия; достоверность - должна существовать возможность объективного измерения значений индикаторов (численного либо по принципу да/нет);
- совместимость - набор индикаторов должен вписываться в существующую систему информационных потоков, что позволит упростить процедуру информационного обмена.

Блок 9. Оптимизация управления социальной инфраструктурой.

В общем случае задача оптимизации управления социальной инфраструктурой представляет собой задачу максимизации дохода (чистого дисконтированного дохода), доходности (внутренней нормы доходности) и минимизации риска. Вследствие сложности обеспечения оптимального варианта «максимальный доход - максимальная доходность - минимальный риск», в качестве главного критерия оптимизации предлагается целевая функция максимизации дохода при заданных ограничениях на доходность и риск.

В основе предложенной методики выбора перспективных направлений развития социальной инфраструктуры региона лежит четкое определение единой концепции ее развития, как в долгосрочной, так и краткосрочной перспективе. Представленная методика является основой для формирования механизма эффективного управления развитием социальной инфраструктуры, а также разработки социально - экономической политики региона.

Недооценка роли социальной инфраструктуры и ее отраслевых составляющих в национальной и региональной экономиках на протяжении многих десятилетий породила ряд проблем, в первую очередь из-за остаточного принципа распределения ресурсов. Результатом этого явилось критическое состояние материально-технической базы предприятий отдельных отраслевых составляющих социальной инфраструктуры, низкие уровни и темпы внедрения достижений научно-технического прогресса. Все это заведомо предопределяет невысокое качество сервиса.

Функционирование и развитие отраслей социальной инфраструктуры зависят от того, насколько ее отрасли способны обеспечить себя финансовыми ресурсами на текущие цели. Традиционно система финансирования социальной инфраструктуры подразделялась на два канала: отраслевой и территориальный. Отраслевой канал финансирования имеет недостатки: некомплексное использование ведомственных объектов социальной инфраструктуры ведет к распылению финансовых средств. Подчинение объектов социальной инфраструктуры различным ведомствам затрудняет координацию в

решении социальных проблем регионов. Территориальный канал финансирования представлен региональным бюджетом, который является основным источником финансирования социальной инфраструктуры.

На сегодняшний день региональный бюджет не способен взять на себя полностью расходы на содержание инфраструктуры. С другой стороны, государство обязано защищать интересы населения, особенно его малоимущих слоев, и обеспечивать ему получение социальных услуг, а потому полностью перейти на самофинансирование объекты социальной инфраструктуры не могут. Поэтому целесообразным представляется сосуществование нескольких форм финансирования, как на федеральном уровне, так и на территориальном. Таким образом, при разработке перспективных направлений развития социальной инфраструктуры региона необходимо обязательно учитывать различные источники финансирования.

Перспективным способом финансирования социальной инфраструктуры является государственно-частное партнерство по договорам концессии. Именно в концессиях проявляются главные преимущества партнерских отношений региона и бизнеса. Региональные власти перекладывают бремя несения расходов по строительству и содержанию своего имущества на частный сектор, решают острые социально-экономические проблемы, за которые несут ответственность перед обществом.

Механизм концессии — одно из перспективных направлений хозяйствования на региональном уровне. Он предусматривает финансовые поступления в экономику региона извне и не требует дополнительной нагрузки на бюджет. Концессионное соглашение можно определить как особую договорную форму предоставления частному лицу права на хозяйственное использование государственного или муниципального имущества, при этом указанное частное лицо уплачивает государству или муниципальному образованию концессионную плату, устанавливаемую договором и определяемую на основании ожидаемых результатов хозяйственного использования указанного имущества.

Региональная концессия позволяет:

- полностью или частично избавиться от необходимости в бюджетных инвестициях;
- отказаться от ведения хозяйственной деятельности;
- повысить качество предоставляемых публичных услуг;
- сохранить целевое назначение объекта под частным управлением (в отличие от приватизации);
- снизить общие издержки (и бюджета, и частных инвесторов) на создание объектов социальной инфраструктуры.

Концессионные соглашения могут применяться в региональной и муниципальной транспортной инфраструктуре (авто- и железные дороги), жилищно-коммунальном хозяйстве, энергетике и иных объектах/услугах, оплату которых производит конечный потребитель.

Возникающие риски потери управляемости объектами социальной инфраструктуры, нарушения правил безопасности, несоблюдения природоохранных мероприятий и т. п. могут быть урегулированы институциональной средой, которая формируется при подготовке к передаче в концессию объектов государственной собственности, и системой законодательных мероприятий, предусмотренных в концессионных соглашениях.

Основные положения договора концессии должны определяться рядом базовых принципов, позволяющих учесть интересы, как региона, так и концессионера. Интересами региона являются обеспечение безопасности функционирования социальной инфраструктуры, обеспечение достойного уровня обслуживания потребителей по качеству и объему товаров и услуг, получение доходов бюджета, создание дополнительных рабочих мест. К интересам концессионера относится получение подряда на строительство объекта инфраструктуры, гарантированность возврата заемных средств, возврата инвестиций с необходимой нормой прибыли в установленные сроки.

1. Принцип доверительного управления, который определяет:

- имущество, являющееся вкладом региона в строительство объекта, не меняет форм собственности;
- концессионер после окончания строительства будет управлять объектом инфраструктуры от своего имени в пределах срока договора концессии;
- созданное в ходе строительства имущество будет отражено на отдельном балансе, и по нему будет вестись самостоятельный учет, а для расчетов по эксплуатационной деятельности будет открыт отдельный банковский счет;
- вкладом региона может быть заложенное имущество, на которое впоследствии может быть обращено взыскание залогодержателя;
- эксплуатант объекта социальной инфраструктуры, в случае нанесения ущерба имуществу должен за свой счет компенсировать его, т.е. возместить нанесенные убытки или упущенную выгоду.

2. Принцип целевого использования, означающий, что прибыль должна распределяться в соответствии с установленным в договоре концессии нормативом.

3. Принцип правопреемственности, в соответствии с которым должны быть решены вопросы передачи концессионеру на весь срок действия договора прав, а также ограничения на их использование.

4. Принцип возвратности: для региона означающий, что переданное концессионерам имущество и права должны быть возвращены после окончания договора концессии. Для концессионера этот принцип означает, что все инвестированные средства он должен вернуть за счет доходов от эксплуатации объекта социальной инфраструктуры за определенный период времени, именуемый сроком окупаемости, который входит в срок договора концессии. Кроме того, на основании этого принципа должен быть решен вопрос о распределении сверхнормативной прибыли.

5. Принцип срочности, означающий необходимость установления и соблюдения в договоре концессии сроков: строительства объекта социальной инфраструктуры; возврата заемных средств; окупаемости инвестиций; договора концессии в целом.

6. Принцип платности, в соответствии с которым стороны по договору концессии должны определить стоимость своих вкладов в строительство объекта, а также согласовать необходимую норму прибыли.

7. Принцип положительности и максимума эффекта для всех участников договора концессии, означающий, что для региона должна быть учтена бюджетная и социальная эффективность, для остальных участников проекта - коммерческая эффективность.

8. Принцип моделирования денежных потоков, предусматривающий учет:

- влияния инфляции;
- влияния неопределенностей и рисков;
- фактора времени;
- наличия разных участников проекта, несовпадения их интересов и различных оценок стоимости капитала, выражающихся в индивидуальных значениях нормы дисконта.

Полагаем, что использование договора концессии имеет следующие основные преимущества:

1. Сокращение бюджетных расходов на модернизацию объектов социальной инфраструктуры региона;
2. Создание элементов конкурентной среды предприятий социальной инфраструктуры;
3. Возможность передачи в концессию как всего предприятия в целом, так и отдельных его объектов, что позволяет расширить круг потенциальных инвесторов;
4. Дополнительная занятость и стимулирование экономической активности в регионе;

5. Переход современного высокотехнологического оборудования после истечения срока договора в собственность региона.

В основе предложенной методики выбора перспективных направлений социально – экономического развития региона лежит четкое определение единой концепции ее долгосрочной и краткосрочной перспективы. Представленная методика может являться основой для эффективного социально – экономического развития региона с использованием механизма государственно-частного партнерства.

В связи с тем, что концессии пригодны только в тех проектах, где расходы на эксплуатацию объекта покрываются за счет платежей пользователей, использование концессионных схем невозможно в отношении объектов общественной инфраструктуры, не окупаемых за счет платежей потребителей.

Финансирование подобных объектов возможно в рамках так называемых контрактов жизненного цикла (life cycle contracts - LCC), в соответствии с которыми частный инвестор строит - реконструирует инфраструктурный объект и предоставляет его в публичное пользование, то есть оказывает с его помощью публичные услуги, в соответствии с действующим законодательством входящими в пакет социальных обязательств публичной власти, а публичный институт (государство/ муниципалитет) оплачивает услуги по предоставлению его в пользование.

Преимущества LCC особенно важны в период финансового кризиса:

- возможностью сохранения регионального строительного бизнеса;
- приходом в регион профессиональных операторов профильных социальных услуг (например, по здравоохранению);
- обеспечением занятости в профильных областях (строительство + социальная сфера);
- созданием предпосылок для активных инвестиционных проектов по окончании кризиса инвестиций за счет создания экономической инфраструктуры региона.

Сферой применения контрактов жизненного цикла являются региональная и муниципальная общественная инфраструктура (учреждения медицины, образования, социальных услуг), бесплатные муниципальные и региональные автодороги и иные объекты, не окупаемые за счет конечного потребителя.

В числе наиболее актуальных инструментов регионального ГЧП следует выделить «комплексное освоение территорий» (КОТ). КОТ можно определить как локальные инвестиционные проекты, сочетающие интересы бизнеса и государства, реализуемые на территории одного или нескольких муниципальных образований и включающие в себя обеспечение территории необходимой внешней и внутренней энергетической, транспортной и коммунальной инфраструктурой, а также в зависимости от направленности КОТ.

Обобщенно процесс структурирования КОТ можно отразить следующим образом:

- анализ текущего состояния в соответствующей отрасли;
- определение целевого состояния отрасли;
- определение источников финансирования и форм государственной поддержки для достижения целевого состояния;
- анализ правовых рисков реализации программных мероприятий;
- определение правовых механизмов реализации программных мероприятий;
- разработка и принятие региональных правовых актов, необходимых для достижения целевого состояния.

«Комплексное освоение территорий» может быть осуществлено через проекты промышленных кластеров, транспортно-логистических, туристических комплексов и иной доходной инфраструктуры, а также развитие социальной инфраструктуры (в том числе жилых районов, оснащение территории рекреационными зонами и т.п.).

Поддержка приоритетных направлений экономики региона возможна с использованием возможностей бюджетного характера, заложенных в региональном законодательстве. Бюджетное законодательство предусматривает такие возможности, как:

- инвестиционный налоговый кредит;
- предоставление государственных гарантий субъектов РФ, муниципальных гарантий;
- субсидирование отдельных отраслей за счет средств областных бюджетов;
- межбюджетные трансферы в соответствии с государственными целевыми программами.

Указанные и иные формы бюджетной поддержки включают два уровня преференций, федеральный (например, для налога на прибыль) и региональный (по налогу на имущество), и соответствующим образом урегулированы федеральными и региональными актами.

Вместе с тем полноценное использование механизмов бюджетных преференций возможно путем принятия развернутого акта, устанавливающего приоритетные направления экономики региона, условия и процедуры предоставления льгот.

Данный инструмент ГЧП применяется в сельском хозяйстве, научно-исследовательских изысканиях, технико-внедренческой или инновационной деятельности.

Реализация инвестиционных потребностей с использованием механизмов ГЧП зачастую работает на федеральном и региональном уровнях. Поддержка Внешэкономбанка, Инвестиционного фонда РФ, концессионные механизмы ГЧП часто неприменимы в отношении объектов общественной инфраструктуры муниципального уровня по причине низкой стоимости объектов и ряда ограничений бюджетного характера.

**Библиография:**

1. Бочаров В.В. Методы финансирования инвестиционной деятельности предприятий. – М.: «Финансы и статистика», 2004. – 160 с.
2. Евланов А. Инвестиции в завтрашний день. Государственно – частное партнерство ориентировано на освоение новых технологий // Экономика. Российская газета. – 2009. - № 226. – С. 3- 5.
3. Фролова И.В. Инвестиционный потенциал региона: разработка системы оценок // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. - №16 (109). – С. 25 – 33.
4. Федосова Р.Н., Хокшанова Е.П., Пименов С.В. Методология разработки региональной инвестиционной стратегии с учетом социальных приоритетов. // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. - №11(104). – С. 18 – 23.