

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье рассмотрены современные тенденции развития жилищно-коммунального хозяйства через инновационный механизм государственно-частного партнерства. Особое внимание в статье уделено необходимости применения государственного частного партнерства для устойчивого развития национальной экономики.

Инновации, инвестиции, государственно-частное партнерство, национальная экономика, контракты жизненного цикла.

The article deals with the modern trends in housing and communal services through an innovative mechanism of public private partnership. Particular attention is paid to the necessity of public-private partnership for sustainable development of the national economy.

Innovation, investment, public-private partnership, national economy, life cycle contracts.

В условиях глобализации экономики государственно-частное партнерство рассматривается в качестве фундамента инновационной деятельности как важнейший инструмент повышения эффективности национальной инновационной системы, способствующий стимулированию инвестиций, оптимальному использованию материальных, технических, кадровых и финансовых ресурсов. Правительством Российской Федерации и субъектами Федерации разрабатывались и разрабатываются различные инвестиционные программы, предпринимаются меры, направленные на рост инвестиций в различных сферах экономики, повышения инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, но их результативность пока недостаточна. Это связано, прежде всего, с тем, что хозяйствующие субъекты и органы государственного управления оказались методологически и методически неподготовленными для эффективного осуществления инвестиционной деятельности в новых условиях [2]. Особенно это касается управления экономическими процессами на уровне муниципальных образований, и, в частности – процесса управления инвестиционной деятельности сферы жилищно-коммунального хозяйства.

Комплекс отраслей жилищно-коммунального хозяйства является наиболее уязвимой сферой российской экономики. Его современное состояние вызывает опасения в среде ученых и экспертов. В настоящее время сфера жилищно-коммунального хозяйства является потенциальным источником социальных проблем, структурных и техногенных катастроф. По официальным данным Министерства экономического развития, физический износ основных фондов жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, по состоянию на 2012 г., находится на уровне 60 %. В отдельных муниципальных образованиях степень износа объектов коммунальной инфраструктуры составляет 80 %. Около 30 % основных фондов полностью отслужили нормативные сроки. Темпы нарастания износа продолжают составлять 2 – 3 % в год [3].

В этой связи вопросы стабильного развития и управления, инвестиционного обеспечения инновационных процессов в сфере жилищно-коммунального хозяйства занимают особую нишу в механизме общественного развития и выдвигаются на передний план в комплексе имеющихся проблем, предполагающих системное решение. Возможность и качество решения существующих вопросов напрямую зависит от степени обоснованности принимаемых органами государственной власти решений в области реализации экономической политики жилищно-коммунального хозяйства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Несмотря на то, что в последние несколько лет во многих регионах России приняты программы развития, предусматривающие вложение весьма значительных средств в жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе через Фонд содействия реформированию отрасли), основные фонды крайне изношены. Согласно Росстату за последние 10 – 15 лет в России не осуществлялась модернизация производства, не были созданы условия для активного притока инвестиций в инфраструктуру жилищно-коммунального хозяйства [4]. Основными причинами такой ситуации, по мнению автора, являются:

1) недостаток бюджетных средств для проведения всеобщей модернизации производственных мощностей комплекса отраслей жилищно-коммунального хозяйства;

2) институциональная неготовность собственника (государства и муниципальных образований) к передаче определенных прав и полномочий частному бизнесу для развития инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства;

3) высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства (энергетических, коммунальных и других систем), осуществление крупных проектов, в том числе инновационных, возможны только при взаимодействии государства и част-

ного бизнеса, с привлечением отечественного и иностранного капитала.

Применение государственно-частного партнерства способно обеспечить, прежде всего, возможность осуществления общественно значимых проектов, в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также снизить нагрузку на бюджеты различных уровней и повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса. Государственно-частное партнерство дает возможность сконцентрировать внимание государственных органов власти на наиболее свойственных им функциях и сократить государственные риски за счет распределения их между частным партнером и властью. Кроме того, такой вид партнерства на муниципальном уровне способствует:

- решению важных социально-значимых задач;
- укреплению взаимодействия органов местного самоуправления с представителями бизнеса;
- развитию новых форм и механизмов хозяйствования;
- гармоничному развитию и устойчивости бизнеса;
- созданию условий для территориального развития муниципалитетов, расширению и повышению эффективности сфер деятельности муниципального хозяйства;
- стимулированию притока частных инвестиций в бизнес-проекты.

Учитывая местный (муниципальный) характер услуг жилищно-коммунального хозяйства, автором представлены основные функции партнеров и процесс осуществления проекта государственно-частного партнерства на муниципальном уровне (см. рис. 1).

В условиях развития инвестиционной деятельности с увеличением масштабов ее развития взаимоотношения между участниками государственно-частного партнерства усложняются, возрастает их значение. Имеющаяся зарубежная практика приме-

нения механизма государственно-частного партнерства свидетельствует о том, что для успешной реализации крупных инновационных проектов с участием государства и бизнеса необходимо, прежде всего, наличие специальной законодательной базы. Формирование законодательной базы на основе международного права может стать условием для эффективного и стабильного развития государственно-частного партнерства в инновационном секторе Российской Федерации. Государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления.

Развитие государственно-частного партнерства в его различных формах – важная составная часть процесса усиления социальной направленности современной рыночной экономики, ее социализации. Следует отметить, что формы государственно-частного партнерства зависят от того, насколько государство открыто для прямых инвестиций, и от желания передать активы (например, землю, инфраструктуру) инвесторам или национальным компаниям. Как показывают исследования, важнейшими причинами, сдерживающими приход инвесторов на потенциально привлекательный рынок жилищно-коммунальных услуг, являются:

- 1) отсутствие объективной и предсказуемой методики формирования тарифов, и, как следствие, высокий потенциальный риск потери или увеличения срока окупаемости вложенных средств;
- 2) отсутствие гарантий со стороны государства и органов местного самоуправления по полному исполнению бюджетных обязательств перед частным партнером;
- 3) высокая дебиторская и кредиторская задолженность предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, и, как следствие, их неустойчивое финансовое состояние.

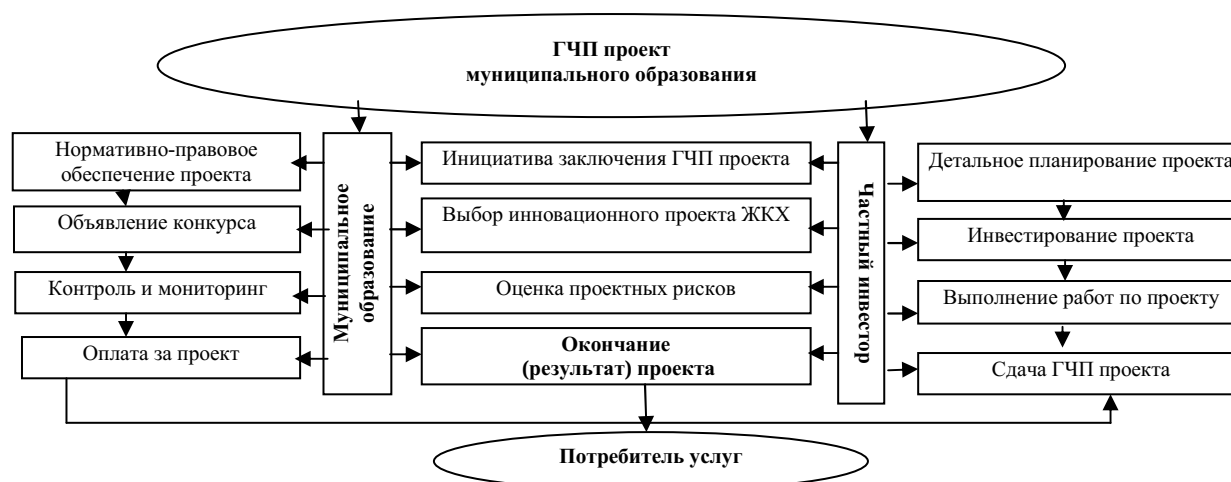


Рис. 1. Основные функции партнеров и процесс осуществления проекта государственно-частного партнерства на муниципальном уровне

Следовательно, мероприятия по стимулированию инвестиционных процессов в жилищно-коммунальном хозяйстве не будут приносить весомого результата до тех пор, пока данная отрасль не будет конкурентоспособной на рынке капитала. Основные усилия необходимо направить на развитие доходной базы жилищно-коммунального хозяйства и снижение инвестиционных рисков.

По мнению автора, именно государственно-частное партнерство может стать реальным инструментом, способствующим разрешению проблем и развитию инновационных и инвестиционных процессов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Государство в лице органов региональной и муниципальной власти с помощью государственно-частного партнерства сможет перейти от прямого бюджетного финансирования проектов жилищно-коммунального хозяйства, которое в той или иной степени будет ограничено, к перспективной модели привлечения частных денежных средств на условиях разделения рисков, тем самым повышая эффективность своей деятельности и сокращая государственные проектные риски.

Рассмотрев различные точки зрения специалистов, автор представил определение понятия «Государственно-частное партнерство в сфере жилищно-коммунального хозяйства», раскрывающее сущность, роль государственно-частного партнерства как особого социально-ориентированного инструмента рыночной экономики, способствующего эффективному развитию жилищно-коммунального хозяйства, концептуальная основа которого заключается в сорегулировании общественного развития, основанного на обеспеченной нормами права системе взаимовыгодных отношений органов власти, бизнеса, общественности, направленных на достижение

синергетического эффекта от согласования интересов, координации усилий и консолидации ресурсов партнеров для реализации общественно-значимых программ и проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Управление инновациями и инвестиционной деятельностью в рамках государственно-частного партнерства предполагает группировку рисков, как для государства, так и частного партнера. Основные виды рисков, присущие государственно-частному партнерству систематизированы и представлены на рис. 2.

По мнению автора, основными рисками государственно-частного партнерства являются: инвестиционный (риск, связанный с возникновением финансово-экономических потерь или выгод) и инновационный (вероятность потерь, возникающих при вложении средств в разработку управленческих инноваций, которые не принесут ожидаемого эффекта). Это риски, которым в настоящей работе уделяется основное внимание.

Опираясь на теоретические разработки и практику применения проектного финансирования в России и за рубежом, автор адаптировал и предложил методику оценки эффективности инновационных проектов, основанную на применении одного из эффективных механизмов государственно-частного партнерства – контракта жизненного цикла (рис. 3).

Контракты жизненного цикла позволяют частному капиталу участвовать во взаимовыгодных проектах с государством, снижая бремя последнего по несению расходов, однако этот инструмент практически не востребован на российском рынке инноваций, что связано с неразвитостью правового регулирования.

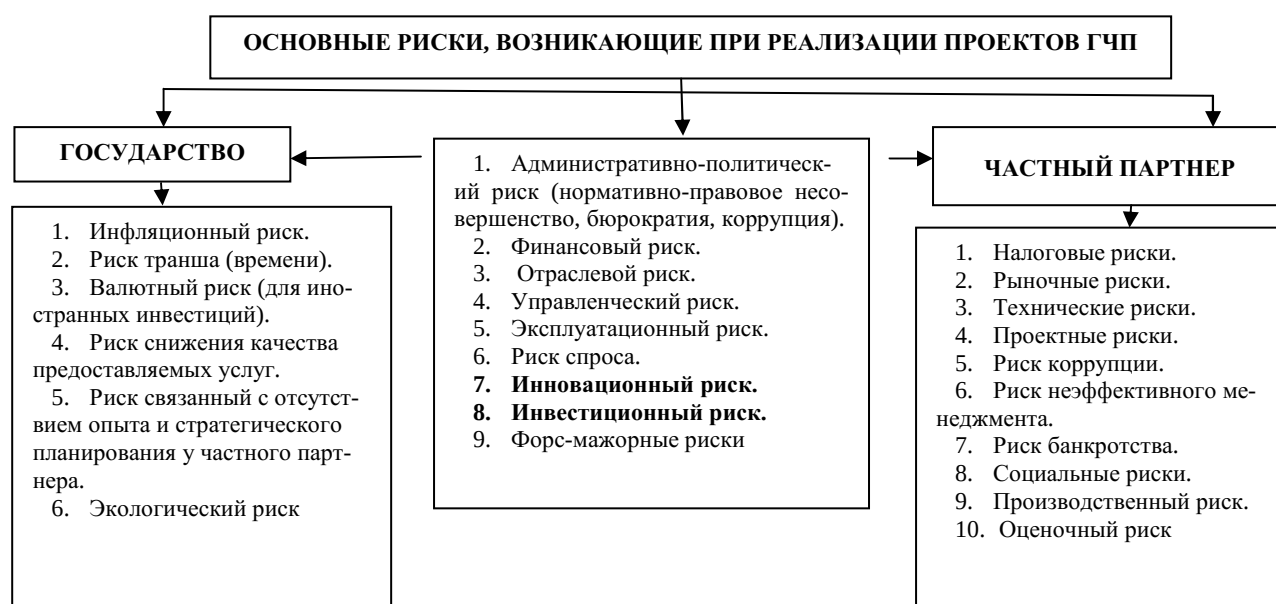


Рис. 2. Классификация рисков государственно-частного партнерства

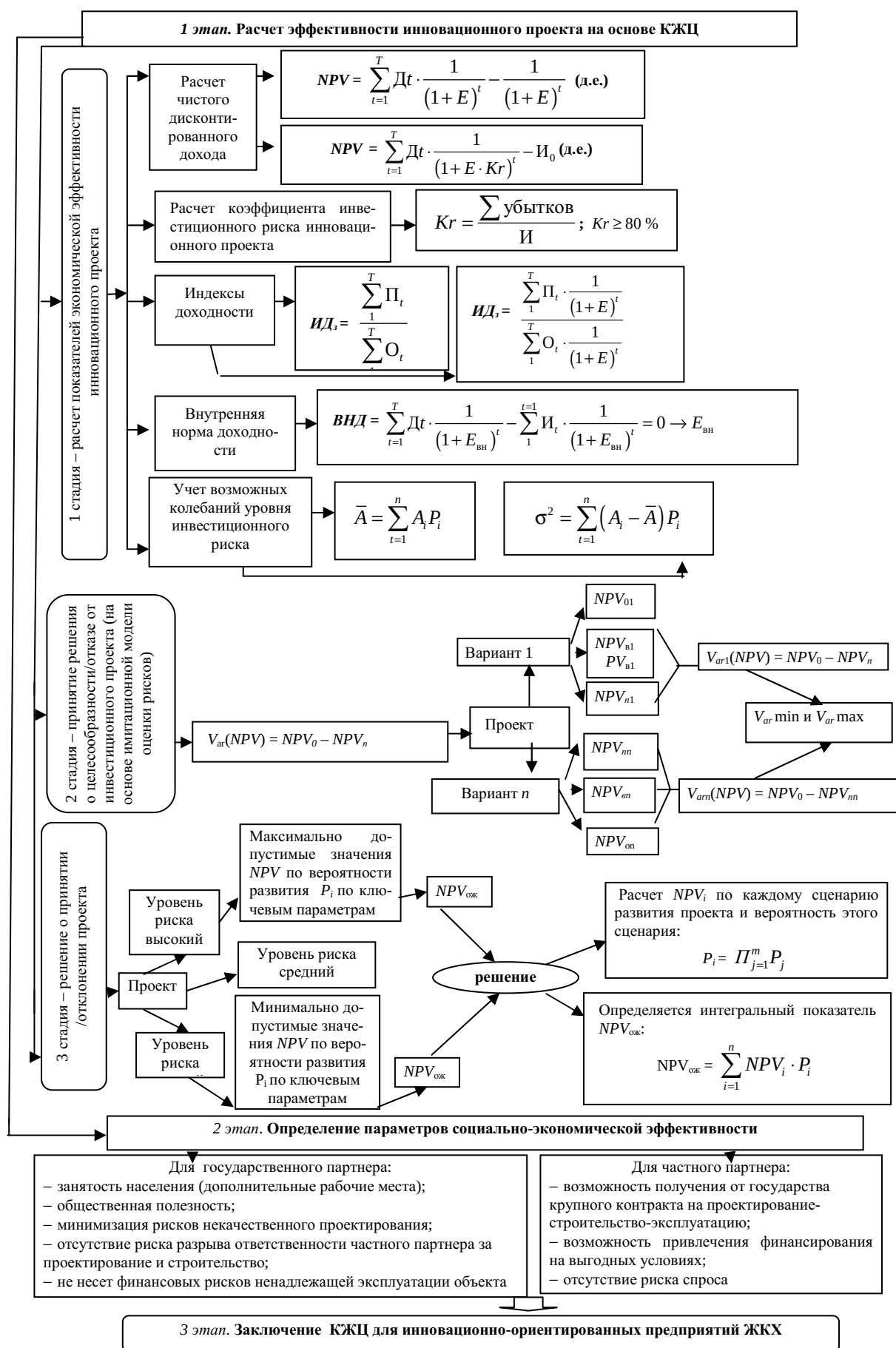


Рис. 3. Методика оценки экономической эффективности инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства и контрактов жизненного цикла в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Автором выделены основные этапы заключения и реализации контракта жизненного цикла:

- 1) создание специального юридического лица с целью участия в конкурсе на заключение контракта жизненного цикла (частный инвестор, специальная проектная компания);
- 2) участие в конкурсе на заключение контракта жизненного цикла;
- 3) заключение контракта жизненного цикла;
- 4) реализация контракта жизненного цикла со сроком не менее 3 лет, включая срок строительства и последующий период окупаемости проекта;
- 5) государственная приемка инфраструктурного проекта.

В соответствии с предложенной методикой расчета экономической эффективности инвестиционного проекта, основанной на использовании чистого дисконтированного дохода, индексах доходности, внутренней норме доходности, автор предлагает модернизировать расчет чистой приведенной стоимости проекта (NPV) с учетом возможных колебаний инвестиционного риска.

$$NPV = \sum_{t=1}^T D_t \frac{1}{(1 + E \cdot Kr)^t} - I_0 \text{ (д.е.)},$$

где D_t – денежные притоки (доходы) по шагам расчетного периода, д.е. При прогнозировании доходов необходимо учитывать все виды поступлений как производственного, так и непроизводственного характера, которые могут быть ассоциированы с данным проектом; I_0 – единовременные инвестиции в нулевой момент времени; E – норма (ставка) дисконта (норма доходности инвестиций), задается при расчете NPV ; t – расчетный период; Kr – коэффициент риска, при расчете, ввиду новизны проекта, применяется max значение $\geq 80\%$; T – горизонт расчета (число лет жизненного цикла проекта).

Положительная величина интегрального ожидаемого чистого дисконтированного дохода указывает на приемлемую степень риска данного проекта.

Авторская концепция управления рисками в ГЧП предполагает совершенствование теоретических основ управления рисками. С точки зрения автора, управление рисками включает четыре этапа:

- 1) определение склонности к риску (выделение стратегических направлений деятельности, сокращение или отказ от неприоритетных либо непрофильных направлений);
- 2) управление на уровне отдельных направлений деятельности (распределение ответственности и капитала, независимый контроль, реализация комплексного подхода);
- 3) контроль за результатами деятельности (создание информационной базы данных, проведение проверок, разработка системы отчетности);
- 4) выработка стимулов для ответственных лиц (стимулирование отказа от неприемлемых рисков путем вознаграждений и других поощрений).

Риск зависит от следующих факторов: экономических, политических, социальных, экологических, реального и финансового инвестирования, рыночных изменений, несистематических или неспецифических рисков, связанных с неквалифицированным руководством объектом инвестирования, усилением конкуренции в отдельном сегменте инвестиционного рынка; нерациональной структурой инвестируемых средств и другими аналогичными факторами, отрицательные последствия которых в значительной мере можно предотвратить за счет эффективного управления инвестиционным процессом. Помимо этого существует управленческий риск, связанный с качеством управленческой команды на предприятии; временной риск (чем больше срок вложения денег в предприятие, тем больше риска); коммерческий риск (связан с показателями развития данного предприятия и сроком его существования).

Так как инвестиционный риск характеризует вероятность возникновения непредвиденных финансовых потерь, его уровень при оценке определяется как отклонение ожидаемых доходов от инвестирования от средней или расчетной величины. Поэтому оценка инвестиционных рисков всегда связана с оценкой ожидаемых доходов и их потерь.

В основу контрактов жизненного цикла положен принцип общественной полезности создаваемого или реконструируемого объекта. Необходимо отметить, что внедрение инноваций в сферу ЖКХ требует использования новых технологий финансирования, сбалансированного подхода во взаимоотношениях государства и частного бизнеса, чем и обусловлена инновационность предлагаемой методики.

Из вышесказанного следует, что в текущей экономической ситуации контракты жизненного цикла рассматриваются представителями органов власти как один из наиболее эффективных способов взаимодействия государства и частного партнера. Такой же позиции придерживаются профессиональное сообщество и потенциальные российские и зарубежные инвесторы.

Литература

1. Зусман, Е. Контракты жизненного цикла: «pro et contra» / Е. Зусман, М. Корнев // Экономика и жизнь. – 2012. – № 11.
2. Пешков, В.В. Коммуникационный менеджмент в системе инвестирования / В.В. Пешков, К.А. Комаров. – Иркутск, 2011.
3. Министерство экономического развития. – URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/main>
4. Федеральная служба государственной статистики РФ. – URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>
5. Центр развития государственно-частного партнерства. – URL: <http://pppcenter.ru/>
6. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».