

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИННОВАЦИОННАЯ ФОРМА ФИНАНСИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА

© 2011 В.В. Пустошкин, Д.В. Чернова*

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, инновационная модель, финансирование строительства.

Рассматриваются принципы государственно-частного партнерства (ГЧП), дается определение концессионного ГЧП и предлагается к анализу одна из инновационных моделей ГЧП при строительстве. Целью ГЧП в сфере строительства является развитие жилищного строительства.

Грамотное финансирование строительства жилых объектов имеет важное значение не только для осуществления строительного бизнеса, но и для развития смежных областей экономики (производство стройматериалов, развитие инфраструктурного комплекса, жилищно-коммунальное хозяйство). Эффективное функционирование управленческого аппарата и формирование инновационной среды при реализации строительных проектов позволят решить многие экономические и социальные проблемы (обеспечение граждан жильем, занятость и др.).

В предкризисный период в строительном секторе происходил бурный рост, и по объему вложенных инвестиций строительство являлось одним из лидеров на инвестиционном рынке. В связи с этим многие застройщики, заказчики, подрядчики и девелоперы готовы были вкладывать средства во внедрение инновационных методов управления строительными проектами, в разработку и внедрение новых технологий и применение новых строительных материалов.

Однако в условиях кризиса инвестиционная активность в строительстве и в продвижении инновационных проектов резко снизилась. По данным Федеральной службы государственной статистики, основными факторами, сдерживающими деятельность строительных организаций, являются неплатежеспособность заказчиков (на этот фактор указали 39% опрошенных руководителей организаций), высокий уровень налогов (38%) и конкуренция со стороны других строительных фирм (33%)¹.

Чтобы поддержать строительную сферу, необходимо часть проектов переориентиро-

вать на бюджетное финансирование и создание социального жилья. Государство должно активнее выходить на рынок, участвовать в совместных строительных проектах и приобретать жилье для граждан. По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2008-2009 гг. снизились доли построенного жилья застройщиками муниципальной и смешанной форм собственности, а государственной - практически осталась на прежнем уровне. В 2009 г. доля построенного жилья организациями государственного сектора экономики в общем объеме введенных в действие жилых домов в целом по России составила 4,6%, что в 2 раза меньше величины данного показателя в 2000 г.² Таким образом, для увеличения объемов вводимого жилья необходимо разрабатывать и внедрять инновационные программы взаимодействия государства и частного бизнеса.

В экономике многих стран возникла особая форма взаимодействия власти и бизнеса. Данная модель предусматривает партнерство государства и частной экономики, и обозначается термином Public-Private Partnership (PPP), который в российской литературе обозначается как "государственно-частное партнерство" (ГЧП).

ГЧП - это организационный альянс государственной (региональной) власти и частного бизнеса с целью реализации социально значимых проектов. Развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики³.

* Пустошкин Вадим Викторович, аспирант; Чернова Дана Вячеславовна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой коммерции и сервиса. - Самарский государственный экономический университет. E-mail: wrungel@bk.ru.

Сегодня специалисты рассматривают следующие основные признаки государственно-частного партнерства:

- ◆ государство и частный бизнес являются равноправными сторонами партнерства;
- ◆ взаимодействие сторон осуществляется на договорной, юридической основе;
- ◆ ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность;
- ◆ стороны, реализующие проекты ГЧП, консолидируют и объединяют свои ресурсы;
- ◆ имеющиеся риски и необходимые затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях⁴.

Проекты, реализуемые в рамках ГЧП, в отличие от традиционных административных отношений, стимулируют стороны к созданию инновационных моделей финансирования и к формированию новых отношений собственности и методов управления. Инновационные модели государственно-частного партнерства основаны на более сложном и многообразном взаимодействии, при котором создаются специальные механизмы (институты) с участием государственных и частных структур для осуществления проекта или для передачи частным (или смешанным) структурам функций управления объектом государственной собственности.

Одним из актуальных вопросов развития ГЧП является применение систем взаимодействия на основе ГЧП в жилищном строительстве, так как данное направление решает не только экономические, но и социальные задачи. При этом важны повышение эффективности взаимодействия государства и частного бизнеса, внедрение принципов государственно-частного или частно-государственного партнерства в части реализации крупномасштабных проектов комплексного освоения территорий и строительства социального жилья.

ГЧП в строительстве решает широкий спектр задач за счет разработки новых моделей и форм партнерств в различных направлениях работы по проекту: организационном, финансовом, инженерно-техническом, маркетинговом и др. Оптимальным при этом является применение преимуществ разных моделей и их сочетания.

Схемы взаимодействия в строительных проектах, реализуемых в рамках ГЧП, разно-

образны, однако существуют характерные черты, отличающие проекты ГЧП от других видов отношений государства и бизнеса:

- ◆ взаимоотношения при реализации строительного проекта с помощью ГЧП регулируются долгосрочными соглашениями о партнерстве;
- ◆ применяются специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;
- ◆ наличие конкурентной среды и соблюдение антимонопольного законодательства являются обязательными требованиями;
- ◆ специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, а бизнес-структуры берут на себя оперативное управление на разных стадиях проекта - проектирование, финансирование, строительство и эксплуатация, управление⁵.

Одной из самых распространенных форм ГЧП является партнерство на основе концессии. В соответствии с концессионным соглашением строительные и девелоперские компании, выступающие в качестве концессионеров, обязуются за свой счет создать определенное соглашение недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать органам государственной или местной власти (концеденту). Концессионеры в данном случае осуществляют деятельность с использованием (эксплуатацией) строительного объекта, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности⁶.

Наибольшее распространение концессионные соглашения получили при строительстве или модернизации инфраструктурных объектов, где частные инвесторы обеспечивают не только финансовую поддержку проекту, но и высококвалифицированное управление. При этом возможны различные варианты концессионных отношений, основанные на различном сочетании правомочий собственности между государством и частными концессионерами, а также допустимых пре-

делов их конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности (сооружение, эксплуатация, управление)⁷.

Основными направлениями деятельности органов государственной власти в рамках ГЧП являются:

- ◆ разработка принципов и стратегий, на основе которых формируется бизнес бизнеса с обществом в целом и с публичной властью в частности;
- ◆ формирование институциональной среды для разработки и реализации партнерских проектов;
- ◆ организация и управление ГЧП, разработка его форм и методов.

Привлечение государства в качестве активного инвестора и применение новых схем участия государственных структур в финансировании строительства сегодня носит инновационный характер, так как государство становится участником инновационного процесса, участвует в проектировании, разработке и организации нового проекта и функционировании новой системы ГЧП⁸.

Как мы отмечали выше, модели реализации строительных проектов с помощью ГЧП разнообразны и дифференцируются они в зависимости от объема передаваемых част-

ному партнеру полномочий, финансовых обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. В соответствии с указанными показателями разрабатываются и реализуются также различные инновационные модели ГЧП.

Мы предлагаем рассмотреть следующую инновационную модель взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства при жилищном строительстве (рис. 1).

Основными участниками данной модели являются:

- ◆ региональное правительство (либо органы местного самоуправления);
- ◆ банковские структуры;
- ◆ девелоперские компании и застройщики;
- ◆ закрытый паевый инвестиционный фонд;
- ◆ покупатели недвижимости, в том числе работники бюджетной сферы и социально незащищенные слои населения.

Реализация данной программы государственно-частного партнерства способствует:

- ◆ обеспечению жильем населения региона, в том числе социально незащищенных групп;
- ◆ развитию жилищного строительства в регионе;

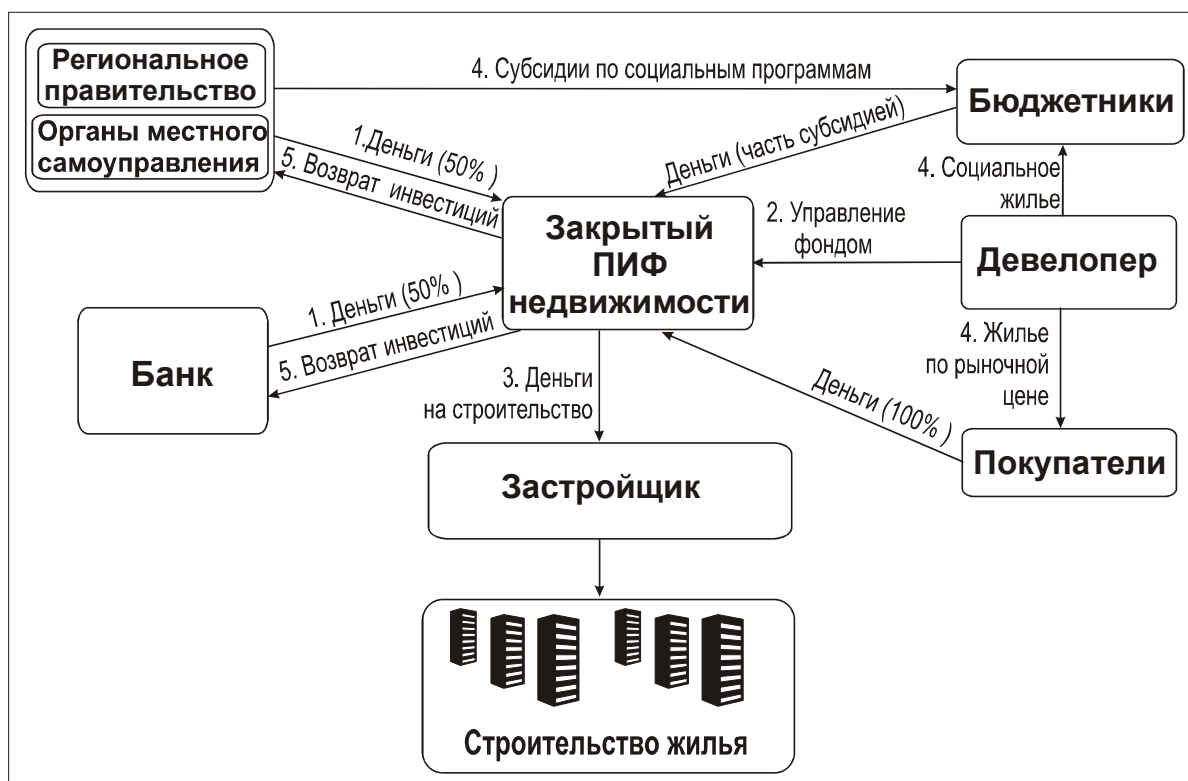


Рис. 1. Инновационная модель финансирования строительства в рамках государственно-частного партнерства

♦ развитию производственной строительной базы в регионе.

Данная инновационная модель функционирует по следующему алгоритму:

1. Правительство региона или органы местного самоуправления совместно с частными инвесторами участвуют в формировании Закрытого паевого инвестиционного фонда недвижимости (ЗПИФН) в равных долях. Тем самым достигается эффект мультипликатора (на 1 руб. государственных инвестиций приходится 1 руб. частных инвестиций).

2. Управление фондом осуществляет девелоперская компания, которая является связующим звеном между всеми участниками. Кроме этого, данная организация контролирует ход строительства, следит за целевым использованием средств фонда и занимается реализацией недвижимости.

3. За счет средств ЗПИФН финансируется строительство жилья, отвечающего требованиям социального жилья (площадь квартиры в соответствии с нормами предоставления, количество комнат по нормам Жилищного кодекса). Застройщик в данной схеме принимает на себя роль генерального подрядчика, т.е. его основной задачей является исполнение графиков строительства и формирование жилого фонда. Остальные функции берет на себя девелопер. Данная консолидация управленческих и финансовых потоков в одной организации способствует принятию более оперативных решений и возлагает организационную ответственность за успешную реализацию проекта на одно юридическое лицо.

4. Реализация недвижимости происходит по различным схемам:

♦ реализация квартир соответствующим социальным группам по государственным и региональным программам приобретения жилья на льготных условиях;

♦ реализация квартир по рыночным ценам покупателям и инвесторам;

♦ реализация квартир по специально разработанным кредитным программам банка. Банк заинтересован в скорейшей реализации недвижимости и диверсификации кредитного портфеля, поэтому готов кредитовать физических и юридических лиц на приобретение жилой недвижимости. Используя различные

программы реализации недвижимости, данная модель не только позволяет привлечь наибольшее количество покупателей, но и учесть интересы всех участников проекта.

5. Возврат инвестиций участникам ЗПИФН: региональному правительству, органам местного самоуправления и частным инвесторам. Вложенные средства трансформируются в ЗПИФН в паи и при завершении проекта любой из инвесторов получает вложенные средства и прибыль. Свою доходность получают также девелопер, выполняющий роль управляющей компании фонда, и застройщик.

При реализации данной модели возможно применение определенных механизмов для снижения себестоимости строительства (рис. 2):

1) предоставление субсидий для компенсации затрат на создание инженерных сетей;

2) предоставление инвестиционных налоговых кредитов;

3) предоставление налоговых льгот (по налогу на имущество организаций, по налогу на прибыль);

4) предоставление государственных гарантий регионального правительства и гарантий местных органов власти по инвестиционным проектам, реализация недвижимости по специальным социальным программам;

5) привлечение региональных предприятий по производству строительных материалов с возможностью их поставки на строительство по ценам, ниже рыночных.

Рассмотренная инновационная модель представляет собой пример эффективного сочетания интересов региональных органов власти при реализации социальных программ обеспечения жильем с интересами бизнес-структур. Для обеспечения гарантий для региональных и местных органов власти в данной модели можно применить принципы концессионного ГЧП.

Предложенная модель позволяет четко распределить ответственность и риски между участниками и привлечь широкий круг инвесторов (от государственных структур и банков до физических лиц).

Сегодня для внедрения инновационных моделей ГЧП в жилищном строительстве необходимо пройти сложнейший путь экономической и правовой квалификации многочис-

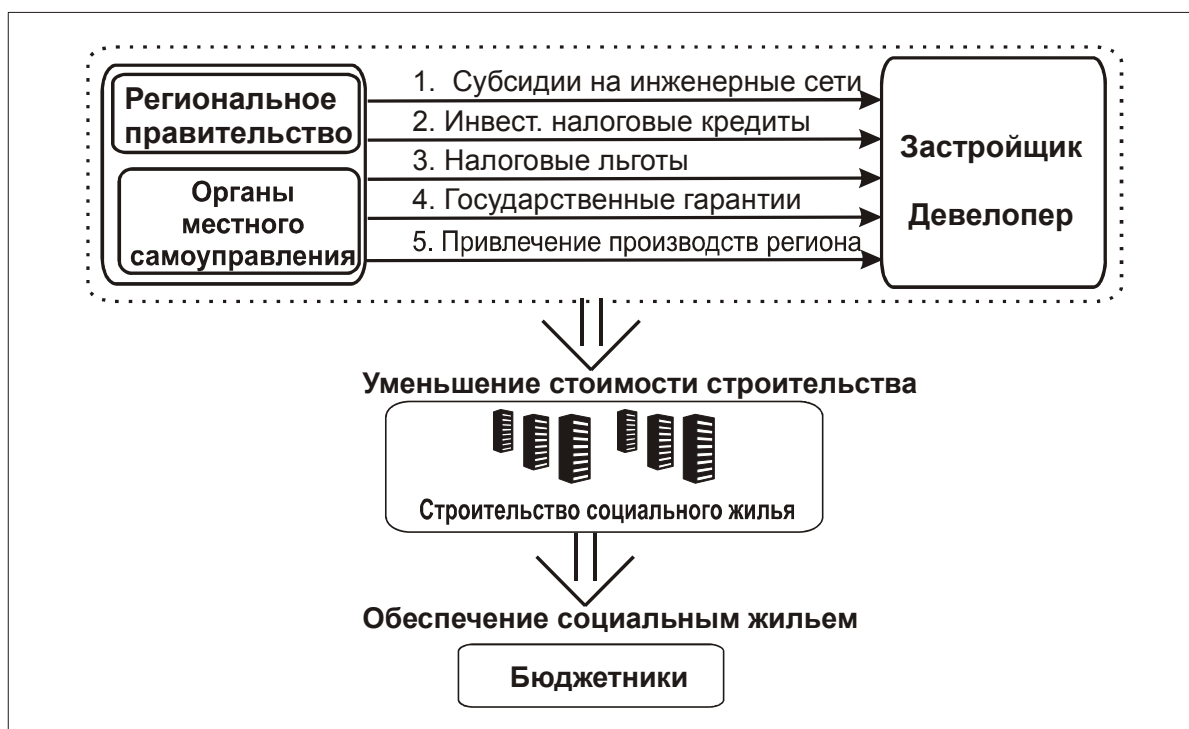


Рис. 2. Механизмы снижения издержек в капитальном строительстве

ленных форм ГЧП. Государство при этом должно выступать не только в роли главного регулирующего звена, но и быть защитником общественных интересов и потребностей.

По мнению некоторых экспертов, ГЧП в настоящее время - это единственный разумный путь сохранения строительного рынка⁹. Именно поэтому данный институт должен развиваться масштабно, распространяясь не только на подведение социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры. Действие ГЧП должно включить в себя меры федеральной поддержки разработки градостроительных документов муниципального уровня. Важнейшая задача ГЧП сейчас - стимулирование платежеспособного спроса.

¹ Бюллетень Федеральной службы государственной статистики "Об итогах инвестиционной и строительной деятельности в Российской Федерации в 1 полугодии 2010 года". URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_100/lssWWW.exe/Stg/3/dok.htm.

² Бюллетень Федеральной службы государственной статистики "Об итогах инвестиционной и строительной деятельности в Российской Федерации в 2009 году". URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_100/lssWWW.exe/Stg/1/dok-2009.htm.

³ Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России : аналит. докл. М., 2006. С. 14.

⁴ Амуни Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов // Справ. руководителя учреждения культуры. 2005. □ 12. С. 16-24.

⁵ Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопр. экономики. 2008. □ 8. С. 63.

⁶ О концессионных соглашениях : федер. закон от 21 июля 2005 г. □ 115-ФЗ // Рос. газ. 2005. 26 июля.

⁷ Дерябина М. Указ. соч. С. 65.

⁸ Линейная модель инноваций: за и против // Трансфер технологий и эффективная реализация инноваций. М., 1999. С. 154.

⁹ См.: Российская Бизнес-газета. 2009. 15 сент.

Поступила в редакцию 07.07.2011 г.