

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫМ ПРОЕКТОМ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОМ КОМПЛЕКСЕ

© 2013 Швец Натали Михайловна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва

E-mail: oet2004@yandex.ru

Данная работа посвящена вопросам механизма управления инвестиционными проектами в рамках государственно-частного партнерства в минерально-сырьевом комплексе. Показано, что социально-экономический подход к процессам освоения недр в рамках ГЧП обусловлен тем, что с разработкой месторождений полезных ископаемых связано, как правило, масштабное промышленное освоение территорий и, как следствие, создание надлежащей инфраструктуры ввиду градообразующей роли предприятий, добывающих и перерабатывающих продукцию минерально-сырьевого комплекса как твердых, так и углеводородных полезных ископаемых.

Ключевые слова: минерально-сырьевой комплекс, проект, предприятия, полезные ископаемые, развитие, планирование, государственно-частное партнерство, стратегия.

Социально-экономический подход к процессам освоения недр в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) обусловлен тем, что разработка месторождений полезных ископаемых влечет за собой, как правило, масштабное промышленное освоение территорий и, как следствие, создание надлежащей инфраструктуры в связи с градообразующей ролью предприятий, добывающих и перерабатывающих продукцию минерально-сырьевого комплекса (МСК), как твердых, так и углеводородных полезных ископаемых. Требуется как можно более полный учет социальных последствий для населения в процессе добычи и переработки минерального сырья, а также согласование деятельности центра, отраслей и предприятий в процессе самостоятельной разработки последними их производственно-хозяйственных программ, когда все участники заинтересованы в консенсусе относительно его реализации. Вместе с тем плановые показатели не являются обязательными (директивными), а выступают прежде всего в качестве экономических индикаторов информации относительно ожидаемой экономической конъюнктуры.

Механизм управления, заложенный в целевом инвестиционном проекте в рамках ГЧП, предполагает косвенное воздействие на поведение хозяйствующих субъектов и жителей региона путем применения системы таких экономических импульсов, которые были бы в состоянии обеспечить эффективное социально-экономическое

развитие, отвечающее интересам населения. Регулирующая деятельность целевого инвестиционного проекта должна включать в себя:

- обоснование и разработку экономических нормативов, призванных обеспечить в рамках индикативного планирования и управления социально-экономическими, экологическими и финансовыми процессами;

- регулирование хозяйственной деятельности на основе разработки общей социально-экономической стратегии развития региона с использованием преимущественно экономических методов для реализации этой стратегии.

В условиях ГЧП стимулирование хозяйственной деятельности, отвечающей целям социально-экономического развития, охватывает широкое использование рыночных инструментов:

- прямые дотации и субсидии из бюджета в те направления хозяйственной деятельности, которые обеспечивают ощутимое повышение уровня и эффективности социально-экономического развития территории (как правило, на долевых началах);

- использование гибкой налоговой и ценовой политики, обеспечивающей заинтересованность предпринимателей в расширении тех видов хозяйственной деятельности, которые отвечают интересам развития региона;

- использование льготной политики в отношении местных налогов, платежей за ресурсы, аренды для поддержки предпринимательской активности;

- повышение ответственности всех структур за выполнение законодательных и нормативно-правовых условий, действующих на территории региона, разработка и применение санкций за их нарушение;

- привлечение инвестиций в целевой инвестиционный проект и, как следствие, на территорию региона путем создания благоприятного климата и атмосферы доверия к власти.

Показатели, которые должны найти отражение в целевых инвестиционных проектах социально-экономического развития, предположительно включают в себя следующие экономические показатели.

Показатели оценки

Стоимостные категории:

- извлекаемая ценность;
- рыночная стоимость;
- горная и ценовая рента;
- балансовая, налогооблагаемая и чистая прибыль;
- удельные показатели общих, текущих, капитальных затрат.

Налоги и платежи:

- неналоговые платежи;
- налоговые доходы государства, в том числе: Российской Федерации, субъекта Федерации, местные.

Показатели эффективности

Экономическая эффективность - бюджетная, общественная, (социально-экономическая), коммерческая.

Доходы государства (дисконтированные, недисконтированные).

Доходы инвестора (дисконтированные, недисконтированные).

Потоки наличности инвестора (дисконтированные, недисконтированные).

Капитальные и текущие (эксплуатационные) затраты.

Внутренняя норма доходности - ВНД, или IRR.

Индекс доходности затрат и доходности капиталовложений (в том числе дисконтированных).

Срок окупаемости (по дисконтированным и недисконтированным показателям).

Чистый доход - ЧД.

Чистый дисконтированный доход - ЧДД, или NPV.

Показатели освоения регионов

Инвестиционный потенциал.

Налоговый потенциал.

Социально-экономический потенциал.

Занятость населения, новые рабочие места.

В зависимости от объекта оценки и его места в минерально-сырьевом комплексе целесообразно выделять следующие виды стоимостных оценок:

- геолого-экономическая;

- горно-экономическая;

- имущественного комплекса участка недр;

- имущественного комплекса предприятий МСК.

В данной связи реализация целевого инвестиционного проектирования может быть рассмотрена в формате частно-государственного партнерства. Одними из наиболее показательных тому примеров являются процесс освоения ресурсного потенциала углеводородного сырья Восточной Сибири вдоль ВСТО и Республики Якутии и масштабный проект "Урал промышленный - Урал полярный", цель которых - федеральное финансирование геологоразведочных работ на объектах нераспределенного фонда недр для увеличения степени их геологической изученности и, как следствие, повышение инвестиционной привлекательности участков недр.

Механизмы ГЧП не являются "монополией" крупного бизнеса. Практика подобного партнерства активно проникает и в сферу *малого и среднего бизнеса* и, в частности, минерально-сырьевого комплекса, получает конкретную институционализацию и нормативно-правовое закрепление. Здесь необходимо действие специальных опосредующих институтов, например, движения "ОПОРА России", многочисленных территориальных и отраслевых союзов и их представителей, позиции которых закреплены на законодательном уровне. Это относится к принятому в 2007 г. новому Федеральному закону по развитию малого и среднего предпринимательства. Закон дает возможность вывести господдержку, в частности, МСК на качественно новый уровень, в том числе и с точки зрения такой новации, как деятельность координационно-совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства, создание которых будет инициироваться как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Правительство РФ летом 2010 г. ввело новые правила утверждения нормативно-правовых документов. Теперь, прежде чем выпустить но-

вый документ, затрагивающий интересы бизнеса, все министерства и ведомства должны согласовать его с предпринимателями. Специально для процедуры согласования создан департамент Минэкономразвития. Он появился во исполнение постановления правительства, наделившего министерство полномочиями по проведению оценки регулирующего воздействия и разработке методических указаний, согласно которому все проекты нормативных актов, затрагивающие предпринимательскую деятельность, будут анализироваться в министерстве.

Одним из инструментов согласования станут листы-опросники, принятые при подготовке решений правительств практически во всех странах Европы. Вероятнее всего, они будут рассылаться через “Деловую Россию” и “Опору России”. К опроснику будет прилагаться понятный бизнесу комментарий к проекту документа. В соответствии с Постановлением без визы департамента проекты будут считаться несогласованными. В постановлении есть оговорка: если виза не получена в течение 30 дней, проект документа считается с департаментом согласованным.

Налаживание эффективного диалога и взаимодействия (партнерства) бизнеса и власти требует определенных “норм поведения” и со стороны бизнес-сообщества, в том числе формализованных (налоговые, экологические, трудовые обязательства) и неформализованных (например, принятие на себя дополнительных форм социальной ответственности). Сюда же следует отнести обеспечение прозрачности бизнеса (разумеется, кроме того, что по закону составляет коммерческую и налоговую тайну); отказ от насильственных форм передела собственности (рейдерство) и пр.

Учитывая высокую общественную значимость проектов ГЧП, необходимо предусматривать согласование будущих проектов с заинтересованными общественными организациями и населением на местном уровне.

Управление связями между властью и бизнесом в ГЧП основывается на четырех принципах:

1. Руководители предприятий, бизнесмены, предприниматели и менеджеры должны сформировать философию деятельности ГЧП (ради чего создано, какие полезные обществу услуги, напрямую не связанные с получением прибыли, готовы оказывать и т.д.).

2. Работа по поддержанию связей между властью и бизнесом в ГЧП должна базировать-

ся на национальном менталитете, социальных исследованиях, идеологической схеме воздействия на массовое сознание. В отличие от рекламы, эффективность ГЧП определяется конкретными коммерческими результатами. Управление общественными связями в бизнесе направлено на обеспечение благополучия ГЧП как в ближайшем, так и в отдаленном будущем.

3. Бизнес должен осознавать, что только при добрых отношениях с окружающим миром, при благоприятном общественном мнении можно достичь максимума реализации коммерческих целей.

4. Понимание потребностей общества в целом и потребителей в частности - залог успеха ГЧП.

Специальные агентства с помощью компаний могут создаваться государством для каждой отрасли экономики, в которой развиваются партнерства. Однако международный опыт показывает, что с учетом сложности координации действий между различными ведомствами для более эффективного применения государственно-частного партнерства целесообразно создание единого государственного органа, ответственного за координацию, регулирование и развитие ГЧП. Отсутствие единой системы управления и дублирование управленческих функций в этой сфере различными ведомствами - одна из основных причин, сдерживающих развитие системы ГЧП в России. В настоящее время подлежит серьезному анализу и осмыслению опыт работы Центра ГЧП, созданного Внешэкономбанком (ВЭБом).

В 2008 г. в России в соответствии со ст. 3 п. 11 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ “О банке развития” создан первый Центр ГЧП Внешэкономбанка (в статусе Департамента банка). Цель его создания - подготовка, организация и сопровождение проектов ГЧП для реализации отраслевых, региональных и городских стратегий развития, оказание поддержки органам муниципального и государственного управления по совершенствованию инструментов ГЧП.

В настоящее время задачи ГЧП - это поиск и поддержка “точек роста” экономики областей, участие в расширении сфер применения ГЧП и проектного сотрудничества между государством и бизнесом. Цель - содействие развитию механизмов ГЧП при реализации инфраструктурных проектов. Основные задачи и направления дея-

тельности Центра - это: участие в формировании рынка инфраструктурных инвестиционных проектов, реализуемых на основе механизмов ГЧП; совершенствование законодательства и расширение правоприменительной практики реализации проектов на основе ГЧП; функционирование в качестве "центра компетенций" - организационной площадки по инициированию и сопровождению проектов ГЧП, создание площадки для реализации деловым сообществом регионов социально значимых инфраструктурных проектов; объединение ресурсов российских и зарубежных структур, общественных и коммерческих организаций для развития механизмов государственно-частного партнерства в области и в этой связи формирование благоприятной среды для частных инвестиций в инфраструктуру страны, проведение исследовательских и образовательных проектов: подготовка и переподготовка специалистов в сфере ГЧП, активное участие в развитии ГЧП в регионах.

Центром оказываются консультационные услуги по управлению подготовкой и проведением конкурса по заключению контракта ГЧП с привлечением инжиниринговых, экономических и юридических консультантов. С учетом ГЧП компании организуют и проводят экспертизы проектных предложений, оказывают помощь в переговорах по вопросам организации проекта, по ходу его реализации и привлечению финансирования, формируют необходимые соглашения, организуют профессиональное представление потенциального проекта инвесторам и привлекают квалифицированные компании для участия в конкурсе, где проверяется коммерческая жизнеспособность и адекватное структурирование проекта для дальнейшего финансирования, дают рекомендации по необходимым внебюджетным инструментам финансирования проекта, ведут сопровождение проекта по вопросам изменения условий контракта, финансирования или регулирования.

Центр ГЧП выступает "системным интегратором" процесса организации проекта ГЧП. Областной Центр ГЧП помогает органам власти в создании муниципальных и ведомственных центров ГЧП - уполномоченных органов, занимающихся всем, что связано с подготовкой и реализацией проектов ГЧП, находящихся в сфере ответственности регионального органа власти. Эта модель наиболее накладывается на принятый в отечественной экономике территориально-отрас-

левой принцип управления, с учетом федеративного устройства нашего государства.

В ходе реализации федеральных и региональных программ необходимо структурировать и скоординировать работу всех участников процесса с единым органом, оказывающим, в частности, методологическую и консалтинговую поддержку органам государственного и муниципального управления (ОГМУ), отвечающим за реализацию региональных проектов ГЧП на местах. Создание такого органа возможно в различных форматах. Одной из форм координации ГЧП на региональном уровне может являться формирование экспертно-консультационных советов по развитию механизмов ГЧП. Данные органы могут формироваться ОГМУ из представителей общественных объединений предпринимателей и бизнес-ассоциаций, заинтересованных предприятий и организаций привлеченных экспертов.

Третий формат, *региональных и муниципальных центров ГЧП*, должен позволять координировать деятельность государственных органов исполнительной власти субъектов РФ с государственными институтами развития, включая Внешэкономбанк (ВЭБ), при подготовке и реализации проектов ГЧП. Он предполагает создание в составе ОГМУ специальных органов по подготовке, запуску проектов ГЧП и управлению ими. Функции регионального (муниципального) центра ГЧП - это: отбор проектов, реализуемых на условиях ГЧП; оценка эффективности проектов с точки зрения потребностей регионального развития, представление проектов на утверждение региональным властям, проведение конкурса на выбор частного оператора (инвестора); заключение контракта между победителем и ОГМУ; закрытие финансовой сделки; мониторинг реализации проекта; обеспечение обратной связи; изменение условий сделки с целью управления рисками частного инвестора; организация выпуска долгосрочных обязательств по поддержке инвестиций; создание залогов для рефинансирования; работа с институтами развития и частными банками для привлечения замещающего кредитования и разделения рисков; поддержка кредитоспособности проектов и т.п.

Развитие региональных (муниципальных) центров ГЧП существенно увеличивает возможности региона (муниципалитета) грамотно, своевременно и правильно начать развивать механизмы ГЧП. В конечном итоге развитие подоб-

ной системы должно привести к созданию рынка проектов ГЧП в различных регионах и на федеральном уровне.

Такой орган мог бы стать эффективным посредником между бизнесом и государством, единым экспертным центром для обеих сторон по вопросам ГЧП. Подобная структура позволит региону повышать качество госуслуг, обновлять и совершенствовать инфраструктурные объекты, увеличивать эффективность использования бюджетных средств. Работа такого органа поможет дальнейшему развитию концепции ГЧП, коммерциализации госуслуг и внедрению рыночных принципов в работу госсектора, окажет методологическую поддержку органам власти на региональном и муниципальном уровнях для развития ГЧП на местах, а также при экспертизе, разработке и развитии нормативно-правовой базы ГЧП.

По нашему мнению, сосредоточение полномочий различных ведомств в регионах в рамках единого центра (по принципу “единого окна”) приведет к повышению ответственности за участие в проектах, позволит оказывать поддержку компаниям на стадии разработки и подачи проекта, при выработке тарифной политики, механизмов обеспечения проекта и пр., снизить сроки согласований и повы-

сить межведомственную координацию при работе с частным сектором в рамках ГЧП. Эта структура могла бы аккумулировать доходы от реализации конкретных проектов ГЧП и затем, не передавая эти доходы в бюджет, использовать их часть на поддержку текущих проектов ГЧП, наделить этот единый орган и дополнительными функциями: арбитраж, страхование рисков участников, делегирование сотрудников в проектные компании, собственные инвестиции в проекты ГЧП.

В данной связи целевой инновационный проект государственно-частного партнерства характеризуется сроками выполнения и уровнем материальных и финансовых затрат (рис. 1). Разница между результатами, полученными от реализации инновационного ГЧП проекта, и затратами на его осуществление представляет собой его экономический эффект.

В моделях стратегии инновационной деятельности проекта ГЧП рассматривают разные стороны взаимодействия хозяйствующих субъектов: работников предприятий и предпринимателей, банковской системы, государства.

Стратегия в проектах ГЧП показывает, что, наряду с общим вопросом производственного инвестирования, существуют конкретные вопро-

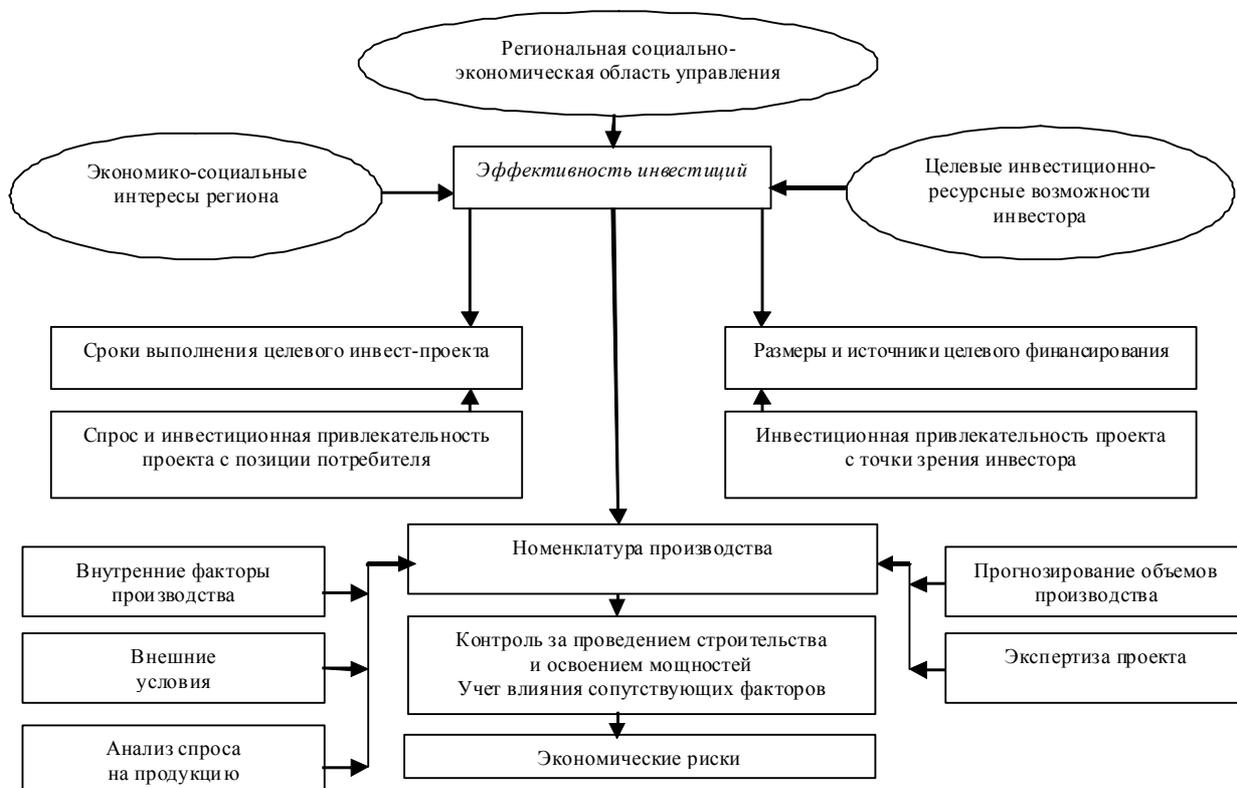


Рис. 1. Организация целевого инновационного проекта

I уровень

- *исследование рынка;
- *анализ структуры издержек;
- *анализ состояния производственных мощностей;
- *составление приближенных прогнозов

II уровень

- *выявление причин, влияющих на качество прогнозов;
- *составление обособленных сценариев;
- *определение вероятностей их реализации;
- *разработка корпоративной стратегии

III уровень

- *разработка альтернативных сценариев;
- *изучение реакции на рыночные воздействия;
- *определение предпочтительного варианта;
- *установление границ действия выбранного варианта

IV уровень

- *предсказуемость состояния;
- *качественный ситуационный анализ;
- *смещение в сторону II и III уровней

Рис. 2. Управляющие процедуры в условиях реализации проектов ГЧП

сы, с которыми сталкивается проект ГЧП, в результате реализации производственного инновационного проекта возникают последствия экономического и социального характера.

Данные проблемы необходимо учитывать, анализировать и управлять ими для достижения целей промышленного бизнеса и повышения его эффективности, и это основная задача GR-стратегии в реализации ГЧП. На основании изложенного автор предлагает построить 4-уровневую GR-стратегию реализации проекта ГЧП (рис. 2).

На первом уровне стратегические решения заключаются в сохранении существующей производственной структуры и в ее адаптации к внешним инновационно-инвестиционным воздействиям. Цель таких адаптивных стратегий - получение дополнительной прибыли за счет совершенствования технологических процессов и организации выпуска конкурентоспособной продукции на существующем производстве.

На втором уровне неопределенности происходит выбор стратегической позиции. Здесь должна быть реализована формирующая стратегия, состоящая в разработке мероприятий по увеличению вероятности развития производства по выбранному сценарию. Необходимые действия заключаются в изменении структуры производства для создания новых потенциальных возможностей увеличения объемов выпуска и качества продукции.

Третий уровень характеризуется установлением диапазона результатов внедрения иннова-

ций. Конечная цель такой стратегии - в разработке возможных действий для ускоренного развития и реализации новых инновационных технологий. В условиях третьего уровня инвестиции направляются в организационно-правовую базу создания новых производств и подразделений, занимающихся исследованием, разработкой и мониторингом динамики спроса на выпуск конкурентоспособной продукции.

Ситуация четвертого уровня характеризуется набором факторов, типом товаров и услуг их востребованностью в будущем, участниками рынка, уровнем технологических стандартов, размерами потребительского спроса и направлена на создание представлений о перспективах инноваций, их роли в производстве или в отрасли промышленности.

Формирование соответствующей социально-экономическому механизму институциональной среды подразумевает реализацию комплекса мер по совершенствованию правовых и управленческих институтов в сфере недропользования. Указанное относится в первую очередь к воздействию государства на процессы освоения недр с точки зрения удовлетворения общественных интересов в самом широком понимании, т.е., с одной стороны, исходя из общегосударственных и региональных нужд и, с другой - учитывая интересы личности, причастной к разработке месторождений. Для этого в рамках целевого инвестиционного проектирования твердых полезных ископаемых пред- стоит организовать:

а) мониторинг социально-экономического состояния горнопромышленных территорий, включая оценку состояния природных и социально-экономических ресурсов;

б) прогнозирование социально-экономического развития регионов;

в) индикативное планирование развития регионов;

г) формирование федеральной и региональной политики в отношении добычи разных видов минерального сырья, перспектив горнодобывающих предприятий и поселений горнопромышленной специализации и т.д.

Необходимо отметить, что институциональные предпосылки современной экономики инновационного типа есть развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и

структур гражданского общества, институтов и механизмов ГЧП. Это предполагает создание благоприятных условий для развития саморегулируемых организаций бизнеса и потребителей с передачей им ряда государственных функций. В данной связи механизмы взаимодействия органов власти с гражданским обществом должны получить дальнейшее развитие.

1. Гуськова М.Ф. Доминирующие потребности в пятизвенном методе анализа // Вопросы экономики и права. 2012. № 4.

2. Стерликов П.Ф. Формирование современных представлений о функциях государства // Экономические науки. 2007. № 1.

3. Стерликов Ф.Ф. Модели хозяйствования // Экономические науки. 2012. № 3.

Поступила в редакцию 06.05.2013 г.