

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В ПОДДЕРЖКЕ СТРОИТЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСА РЕГИОНА

Рассмотрены механизмы региональной экономической политики, действующие в Российской Федерации. Раскрыты особенности функционирования инструментов государственно-частного партнерства. Показана актуальность применения каждого механизма региональной экономической политики с точки зрения вклада в социально-экономическое развитие Иркутской области. Выявлены проблемные аспекты использования данных инструментов в поддержке строительного комплекса региона, обусловленные воздействием внешних и внутренних факторов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; инфраструктурная ипотека; специальный инвестиционный контракт; региональный инвестиционный проект; концессионное соглашение.

**M.Yu. Gudkov,
N.S. Hohlova**

THE ROLE OF DEVELOPMENT INSTITUTIONS IN SUPPORTING THE REGION'S CONSTRUCTION COMPLEX

The regional economic policy mechanisms in the Russian Federation are being researched. The features of the public-private partnership tools have been revealed. The relevance of each mechanism of regional economic policy in terms of contribution to the social economic development of the Irkutsk region is presented. Problematic aspects of the use of these tools in support of the region's construction complex, due to external and internal factors have been identified.

Keywords: public-private partnership; infrastructure mortgage; special investment contract; regional investment project; concession agreement.

Устойчивое социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации и повышение качества жизни населения невозможно без развития сферы государственно-частного партнерства (ГЧП), в настоящее время получившего широкое распространение в РФ. Презентацию линейки (набора) механизмов сотрудничества федеральные структуры исполнительной власти проводят на самых представительных экономических площадках страны: Петербургский международный экономический форум, Российский инвестиционный форум в Сочи, Владивостокский экономический форум с участием отечественных и зарубежных представителей крупного бизнеса. Преследуя цели придать динамику темпам роста российской экономики, повысить интерес бизнес-сообщества к достижению целей стратегического социально-экономического развития страны и конкурентоспособности на мировых рынках товаров и услуг, государство предлагает заинтересованным сторонам на взаимовыгодной основе развивать сотру-

ничество, реализуя конкретные инвестиционные проекты в различных отраслях на объектах федеральной, региональной и муниципальной собственности.

По мнению независимых российских экспертных организаций (АНО «Национальный центр ГЧП», фонд «Центр стратегических разработок», Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ), Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» и др.), наряду с существующими инструментами региональной экономической политики в виде особых экономических зон (ОЭЗ), территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) перспективными инструментами экономического развития, в том числе для «регионального потребления», представляются следующие:

- инфраструктурная ипотека;
- специальный инвестиционный контракт (СПИК и СПИК 2.0);
- региональный инвестиционный проект (РИП);
- концессионное соглашение;
- инвестиционная налоговая льгота;
- «фабрика проектного финансирования» инвестиционных проектов [4].

Внедрение (использование) указанной выше линейки механизмов ГЧП при условии достижения значений установленной экономической, финансовой, бюджетной эффективности, а также социального эффекта может способствовать как достижению социально-экономических целей в развитии территорий, так и существенной динамике в структурном преобразовании отраслей экономики, в том числе строительной индустрии.

Если говорить о состоянии развития ГЧП в Иркутской области, то следует отметить, что ввиду отсутствия или нахождения на начальном этапе крупных инвестиционных проектов на территории региона, которые могли бы дать толчок в том числе строительной отрасли региона, востребованными инструментами экономического развития оказались пока только ТОСЭР и РИП по набору процедурных вопросов (в части получения статуса резидента или участника), предъявляемых требований, предоставляемых льгот и преференций.

Очень интересным инструментом в перечне новых форм привлечения частных инвестиций представляется механизм инфраструктурной ипотеки, смысл которого в том, что инфраструктурный объект фактически покупается в кредит, полученный от частных инвесторов, а пользователи инфраструктурного объекта (выгодоприобретатели) этот кредит постепенно гасят, регулярно осуществляя платежи из бюджетов разных уровней, инфраструктурных монополий и др.

В Иркутской области как пример инфраструктурной ипотеки позиционировался проект строительства автомобильной дороги федерального значения «Виллой» (Тулун – Братск – Усть-Кут – Мирный – Якутск) протяженностью около 3 тыс. км [7]. Перспективное решение по соединению северных районов Иркутской области и Республики Саха (Якутия) реализуется в рамках национального проекта «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

Совместный проект Иркутской области и Якутии по строительству автодороги «Виллой», активно лоббируемый администрациями обоих регионов,

позволит обеспечить социально-экономическое развитие северных территорий Приангарья, придаст импульс созданию новых рабочих мест и поступлению дополнительных средств в региональный бюджет от реализации проектов Северо-Сибирского индустриального парка [6]. Предполагаемые цифры прироста валового регионального продукта Иркутской области (на горизонте 2040 или 2050 г.), ключевые показатели эффективности, общий макроэкономический эффект текущего строительства (автодороги с тремя видами дорожного покрытия с мостовыми переходами) и последующей эксплуатации могли бы спрогнозировать региональное правительство и эксперты при участии Федерального дорожного агентства (Росавтодора).

Заинтересованной стороной проекта выступает ПАО «Газпром», осуществляющее экономическую деятельность по обустройству Ковыктинского газоконденсатного месторождения и строительство линейной части магистрального газопровода «Сила Сибири», в ходе которого потребуются реконструкция (восстановление) автодорог на севере региона [10].

Несмотря на перспективность проекта, к сожалению, на данный момент он не получил своего развития, в том числе под влиянием снижения инвестиционной активности и бюджетного секвестирования расходов по государственным программам из-за коронавирусной угрозы.

Понимая высокорискованность механизма инфраструктурной ипотеки, являющегося сдерживающим фактором для ее полноценного развития, государство предлагает такую опцию, как использование механизма государственных гарантий. Так как инфраструктурные проекты реализуются «вдолгую», как вариант предлагается поддерживать частных инвесторов, вкладывающихся в «инфраструктурную ипотеку», предоставляя им капитальные гранты из государственного бюджета, а по кредитам инвесторов государство могло бы рассчитывать с банками напрямую, минуя подрядчиков.

При этом само собой разумеющимся является установление прозрачных, понятных и стабильных правил, защищающих интересы инвесторов. Для запуска такой модели работы необходима законодательная обеспеченность проекта на всем сроке его реализации, должна быть сведена к минимуму возможность изменения различных факторов, влияющих на инфраструктурный проект, таких как макроэкономические, налоговые, бюджетные и др. Немаловажным представляется обеспечение финансирующих организаций целевыми ресурсами для кредитования бизнеса под проекты.

Правительством РФ совершенствуется (дорабатывается) комплексный подход к развитию инфраструктуры с привлечением частного капитала, охватывающий все этапы проектов – подготовку, финансирование и реализацию. Правительственным структурам в этом вопросе большую помощь оказывает бизнес, пополняя «копилку вопросов» данной бизнес-идеи – своеобразную базу для исследования перед началом большой работы.

Предположим, требуется построить региональный объект инфраструктуры – дорогу, мост, ЛЭП и пр. В бюджете средства на этот объект пока не заложены, хотя он и очень нужен. Тогда госорганы обращаются к частным компаниям с предложением инвестировать их средства в строительство, т.е., по сути,

построить объект для государства в кредит. Кредит под будущую недвижимость, т.е. аналог ипотеки. Государство предоставляет свои гарантии возврата кредита и выплат определенного дохода инвестору. В течение срока договора такое заимствование постепенно погашается за счет регулярных платежей. Выплаты будут осуществлять пользователи объекта. Это могут быть региональный или федеральный бюджет, грузоотправители и пр. Иными словами, не обязательно пользование, например, дорогой будет платным для автомобилистов, речь идет прежде всего о государственных средствах. Ответственность госорганов также закрепляется юридически.

Не менее интересным механизмом регионального экономического развития представляется специальный инвестиционный контракт (СПИК), дефиниции и ключевые особенности заключения которого предусмотрены ст. 16 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ и постановлением Правительства РФ «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» от 16 июля 2015 г. № 708 [1; 3].

На платформе Государственной информационной системы промышленности опубликован публичный реестр специальных инвестиционных контрактов (СПИК), однако Иркутская область в нем не представлена [9]. Такое положение дел вызывает недоумение, ведь на территории Иркутской области реализуется более 400 инвестиционных проектов с общим объемом инвестиций в 365 млрд р. Среди них такие проекты, как строительство завода по производству картона в Усть-Илимске, проект по производству среднемагистрального самолета МС-21, строительство завода полимеров в Усть-Куте, упомянутый выше проект федерального масштаба по освоению Ковыктинского газоконденсатного месторождения и строительство магистрального газопровода «Сила Сибири» [8; 13].

В августе 2019 г. с изменениями трех ключевых для механизма СПИК законов (Закон о промышленной политике, Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ) был дан старт перезапуску механизма СПИК, получивший название СПИК 2.0, правила заключения, изменения и расторжения которого утверждены постановлением Правительства РФ от 16 июля 2020 г. № 1048 [5]. Принятие данных актов – очередной этап перезапуска механизма СПИК. Указанные правила, устанавливающие ряд ключевых для инвесторов положений, в том числе связанных с требованиями к инвестиционным проектам и критериям оценки заявок, начинают действовать 28 июля 2020 г. Остается надеяться, что с приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным в части запуска нового механизма можно говорить о полноценном запуске механизма СПИК 2.0 на территории Иркутской области с учетом отмены начального порога инвестиций.

Предполагаем, что в результате несовершенства регионального законодательства, отсутствия современных технологий или же под влиянием человеческого фактора 25 июня 2020 г. Инвестиционный совет Иркутской области рекомендовал инвестиционные проекты по строительству ГОК на Светловском золоторудном месторождении в Иркутской области и строительство первого пускового комплекса Тайшетского алюминиевого завода (входит в состав «РусАла») с суммарным объемом инвестиций реализации проектов в 80 млрд р. к включению

в реестр участников региональных инвестиционных проектов (РИП), что означает получение государственной поддержки из бюджета Иркутской области [11].

Первоначально действие механизма РИП распространялось только на Дальневосточный регион и Забайкалье, но с принятием федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (от 26 мая 2016 г. № 144-ФЗ) действие регионального инвестиционного проекта распространилось на все субъекты Российской Федерации [2].

Целью регионального инвестиционного проекта является производство товаров при соблюдении перечня условий. По сравнению со специальным инвестиционным контрактом региональный инвестиционный проект имеет более «легкие» условия в части требований к объемам и срокам осуществления капитальных вложений – не менее 50 млн р. в течение трех лет со дня реализации инвестиционного проекта и не менее 500 млн р. в течение пяти лет со дня реализации инвестиционного проекта.

В работе с любым инструментом государственно-частного партнерства – ОЭЗ, ГОР, специнвестконтракт, инфраструктурная ипотека или региональный инвестпроект – определяющую роль играет активная позиция государственных органов, которая решает две принципиальные проблемы, связанные с инвестициями в инфраструктуру: формирование достаточного уровня доверия к инвестициям, являющимся капиталоемкими и долгосрочными, и снятие ряда объективных регуляторных ограничений для привлечения негосударственных инвестиций.

Только совместная работа заинтересованных сторон над совершенствованием законодательства о государственно-частном партнерстве позволит стать такому сотрудничеству действительно эффективным и глубоким. Это очень тонкая работа, при которой нужно брать во внимание следующий момент: давать или не давать льготы инвесторам становится делом региональных чиновников, которые могут и отказать в выдаче льгот, если они не готовы предоставить преференции, так как такая льгота может ударить по наполняемости регионального бюджета.

С другой стороны, право выбирать – положительный шаг для регионов, но это может еще больше усилить разрыв между ними: активно привлекающие инвесторов станут богаче, а бедные – беднее. Традиционно регионы без дотаций активнее пользуются налоговыми инструментами. Если региональные власти думают долгосрочно, то будут какое-то время мириться с дефицитом.

Еще одна форма государственно-частного партнерства – концессионное соглашение как способ вовлечения частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или оказание услуг, обычно оказываемых государством на взаимовыгодных условиях, – подразумевает наличие двух сторон: одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент

обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Объектами концессионного соглашения являются в первую очередь социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы, такие как аэродромы, железные дороги, объекты ЖКХ и другие инфраструктурные сооружения, а также системы общественного транспорта, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта. При концессии государственный объект (существующий или строящийся) передается в пользование частному инвестору. Но это обычно соглашение лишь двух субъектов – госоргана и коммерческого предприятия. С данных позиций часто есть ограничения конкуренции и сужение охвата потенциальных партнеров. А бизнес, помимо этого, в двусторонних ограниченных соглашениях резонно опасается и того, что государственная сторона не выполнит свои обязательства из-за дефицитности бюджетов, не выплатит компенсации при расторжении и пр.

Примером возможных проектов с использованием механизма концессионного соглашения должны были стать реконструкция действующего терминала ОАО «Международный аэропорт Иркутск» и строительство нового аэропорта с участием инвесторов. Стоимость ремонта взлетно-посадочной полосы, рулежных дорожек составляет порядка 10 млрд р., что для бюджета области является серьезной нагрузкой. Однако данные инфраструктурные планы власти региона до сих пор не реализовали [12].

Сравнивая механизмы концессионного соглашения и инфраструктурной ипотеки, можно сделать вывод, что последний инструмент ГЧП – инструмент более масштабный. Инфраструктурная ипотека призвана собирать целый пул инвесторов, когда доступ к проекту расширен, меньше рисков монополизма и несостоятельности одного из участников. Со стороны государства одновременно появляется также солидарная ответственность бюджетов различных уровней – от местного до федерального, предусматриваются твердые государственные гарантии. Кроме того, формы выплат государства могут варьироваться – и прямые платежи инвесторам, и, например, налоговые льготы. Пользователями объекта могут быть не только госорганы, но и инфраструктурные компании, которые также будут платить за пользование им.

Все это в целом выглядит достаточно интересно. Но в России традиционно настороженное отношение к государственным новациям. Зачастую самые лучшие начинания превращаются в свою противоположность из-за каких-либо нюансов. Поэтому говорить о реальном эффекте от инфраструктурной ипотеки можно будет лишь после реализации на практике пилотных проектов, которые пока только активно и всесторонне прорабатываются в регионах.

В табл. 1 приведены отличительные особенности характеристик каждого инструмента.

Что выиграет Иркутская область и что выиграет частный инвестор, если перечень используемых инструментов региональной экономической политики будет дополняться и актуализироваться в рамках открытой работы по совершенствованию, настройке бизнес-моделей этих механизмов, структуры норма-

тивно-законодательной базы стратегического развития как всего региона, так отдельных отраслей? Представим свое видение ответа на этот вопрос (табл. 2).

Таблица 1

Сравнительная характеристика новых инструментов
государственно-частного партнерства

Инструменты ГЧП	Дата введения, год	Минимальный порог инвестиций	Льготы и преференции	Количество участников
Инфраструктурная ипотека	2017	Законодательно не закреплен	Поддержка инвестиций в косвенной форме, без прямого предоставления преференций	Не ограничено
Специальный инвестиционный контракт (СПИК и СПИК 2.0)	2015	Отменен (0 р.)	Нулевая ставка по налогу на прибыль на весь срок реализации проекта	С 2020 г. одновременное участие РФ, субъекта РФ и муниципалитета
Региональный инвестиционный проект	2013	Не менее 50 млн р. в течение трех лет	Льготная налоговая ставка по налогу на прибыль	Один
Концессионное соглашение	2005	Законодательно не закреплен	Согласно концессионного соглашения	Не ограничено
Инвестиционная налоговая льгота	2017	Законодательно не закреплен	Регионы вводят самостоятельно	Не ограничено

Таблица 2

Ожидаемые последствия для Иркутской области и инвесторов
от расширения инструментов региональной экономической политики

Преимущества, которые получает территория	Преимущества, которые получает инвестор
Увеличение ассортимента инструментов развития территории ведет к привлечению большего числа инвесторов (заинтересованность проявляет большее количество частных инвесторов), а значит, и большего числа инвестиционных проектов	Увеличение количества преференциальных налоговых режимов ведет к появлению возможности выбора у инвестора («Ничто человек так не ценит, как собственный выбор»)
Большее разнообразие инструментов может привлечь инвесторов других (соседних) регионов, где с такими инструментами не работают	Больше инвесторов работает – оттачиваются в правовом поле критерии и показатели самих инструментов (совершенных механизмов не бывает – всегда что-то можно усовершенствовать)
Больше инвесторов – насыщеннее конкурентная среда	Насыщеннее конкурентная среда – насыщеннее деловые связи, деловая активность
Насыщеннее конкурентная среда – активнее работа ОГИБ и депутатов по обеспечению НПА для деятельности	ОГИВ используют принцип «одного окна» для создания и ведения бизнес-проектов
Больше проектов, больше работы, больше рабочих мест, больше налогооблагаемой базы	Насыщенные деловые связи несут мультипликативный эффект, вовлекающий инвестиции в другие отрасли

Преимущества, которые получает территория	Преимущества, которые получает инвестор
Выше позиция Иркутской области в различных рейтингах, лучше отношения с федеральным центром	Выше позиция Иркутской области в различных рейтингах – появление иностранных инвесторов, заинтересовавшихся нашим опытом сотрудничества
Как итог, выше качество жизни каждого жителя нашей области (уезжать из области не будут, к нам будут приезжать), а это показатель развития области (а не роста)	Уезжать не будут, а будут приезжать, значит, потребность в рабочей силе будет удовлетворяться полнее

Как видно из табл. 2, при более вариативном разнообразии инструментария региональной экономической политики в выигрыше с мультипликативным приращением оказываются все участники экономических отношений. В этом и есть смысл взаимодействия участников государственно-частного партнерства – государства и частного инвестора. Мы считаем, что как можно активнее и увереннее должна проходить работа по внедрению новых инструментов ГЧП со стороны региональных структур – органов государственной исполнительной власти в лице министерств экономического развития, строительства и дорожного хозяйства, финансов, Законодательного собрания, некоммерческих организаций, созданных для содействия реализации инвестиционных проектов на территории Иркутской области. Не секрет, что частных инвесторов беспокоит отсутствие прозрачности и равенности правил новых инвестиционных режимов, а также размытость ответственности госструктур.

Полагаем, что создание полноценного открытого регионального информационного ресурса для продвижения описанных выше механизмов региональной экономической политики, работающего в режиме онлайн (виртуальная приемная), куда стекалась бы вся актуальная новостная информация об изменениях в федеральном и региональном законодательстве, приведет к большей открытости, прозрачности работы механизмов государственно-частного партнерства.

Предлагаемые меры могли бы повлиять не только на объемы, но и на качество инвестиций, прямым образом улучшая инвестиционную привлекательность Иркутской области. В свою очередь, это найдет свое отражение в рейтингах инвестиционной активности регионов РФ, рейтинге субъектов Российской Федерации по уровню развития ГЧП и других, отражающих деловую активность Приангарья.

Список использованной литературы

1. О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 2014 г. № 488-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 23 мая 2016 г. № 144-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности : постановление Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708 // СПС «КонсультантПлюс».

4. О программе «Фабрика проектного финансирования» : постановление Правительства РФ от 15 февр. 2018 г. № 158 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Правил заключения, изменения и расторжения специальных инвестиционных контрактах : постановление Правительства РФ от 16 июля 2020 г. № 1048 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Трассу «Виллой» в Иркутской области и Якутии построят к 2020 году. URL: https://dorinfo.ru/star_detail.php?ELEMENT_ID=12413 (дата обращения: 18.03.2014).
7. Тен: «Виллой» в Приангарье может претендовать на пилотный проект инфраструктурной ипотеки. – URL: <https://irkutskmedia.ru/news/652611> (дата обращения: 08.12.2017).
8. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области : офиц. сайт. – URL: <https://irkutskstat.gks.ru/folder/74170>.
9. Государственная информационная система промышленности. – URL: <https://gisp.gov.ru/news/11410409>.
10. «Газпром» начнет строительство участка «Силы Сибири» в Приангарье. – URL: <https://news.mail.ru/economics/41220298> (дата обращения: 03.04.2020).
11. Два крупных инвестпроекта в Иркутской области получают господдержку. – URL: <https://news.mail.ru/economics/42335629> (дата обращения: 25.06.2020).
12. ВВП в аэропорту Иркутска могут вернуть в федеральную собственность. – URL: <https://www.aex.ru/news/2020/9/15/216743> (дата обращения: 15.09.2020).
13. Яна Шевченко: в Иркутской области умеют не только рубить лес. – URL: <https://baikal24.ru/text/15-10-2020/055> (дата обращения: 15.10.2020).

Информация об авторах

Гудков Михаил Юрьевич – аспирант, кафедра экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: gudkovmu@mail.ru.

Хохлова Наталья Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра государственного управления и управления человеческими ресурсами, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Authors

Gudkov, Mikhail Yu. – Graduate Student, Department of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: gudkovmu@mail.ru.

Hohlova, Nataliya S. – Ph.D. in Economics, Ass. Professor, Department of Public Administration and Human Resources Management, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: nshohlova@yandex.ru.