

УДК 333 Р:378 (075.8):330.8

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

**КУХТИН ПЕТР ВИКТОРОВИЧ**, канд. экон. наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета  
**E-mail:** [uzr777@mail.ru](mailto:uzr777@mail.ru)

**ЛЕВОВ НИКОЛАЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**, аспирант Института региональных экономических исследований  
**E-mail:** [uzr777@mail.ru](mailto:uzr777@mail.ru)

Статья посвящена рассмотрению механизмов совершенствования системы управления региональными земельными ресурсами. *Предмет исследования* – роль и место государственно-частного партнерства в развитии земельных отношений на региональном уровне и тенденции его развития. *Тематика статьи* охватывает исследование статистического материала о состоянии партнерских отношений государственных органов и частных инвесторов при землепользовании на региональном уровне. *Цель работы* – выявить основные проблемы управления региональными земельными ресурсами и спрогнозировать направления развития землепользования для повышения эффективности инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства. В работе проанализирован опыт применения механизма государственно-частного партнерства в развитии стратегически важных отраслей экономики, предоставления общественных услуг в масштабах отдельных регионов, социально-экономического развития территорий. *Сделан вывод* о влиянии государственно-частного партнерства на повышение инвестиционного потенциала региональных территорий и снижение инвестиционного риска региона.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; инвестиционные проекты; объекты инфраструктуры; инвестиционная политика.

## Public-Private Partnership as a Mechanism to Improve the System of Regional Management of Land Resources

**P. V. KUHTIN**, PhD, associate professor of the State and Municipal Management Chair, the Financial University, Moscow.

**N. A. LEVOV**, graduate of the Institute for Regional Economic Research.

The paper examines mechanisms that may be used for improving the system of regional land resources management. The subject of research is the role and place of the public-private partnership in land relationships at the regional level and its development trends. The scope of research involves the study of statistical data concerning the state of the partnership relations between the government bodies and private investors arising in the practice of land utilization at the regional level. The purpose of research is to identify the main problems in the management of regional land resources and to forecast development trends of the land use to improve the efficiency of investment projects through public-private partnerships.

The paper also analyzes the experience of using the public-private partnership mechanism in the development of strategic sectors of the economy, provision of public services at the level of individual regions and socio-economic development of territories.

It is concluded that the public-private partnership contributes to improvement of the investment potential of regional areas and alleviation of investment risks in the region. A substantial increase in the public-private partnership impact on investment activities in the crisis and post-crisis period is highlighted.

**Keywords:** public-private partnership; investment projects; infrastructure; investment policy.

### Регулирование земельно-имущественных отношений как эффективного средства разрешения экономических проблем регионов

В настоящее время ход рыночных реформ определяет основные приоритеты социально-экономического развития страны и регионов на ближайшие десятилетия. Основные усилия государства направлены на сглаживание появившихся диспропорций в социальной сфере. Эффективно решить эту задачу можно путем повышения инвестиционной привлекательности регионов для потенциальных инвесторов, т.е. основная задача, стоящая перед органами исполнительной и законодательной власти, — оптимизация условий для инвестирования, влияющих на предпочтения инвестора в выборе того или иного объекта инвестирования, которым может выступать отдельный проект, предприятие в целом, корпорация, город, регион, страна.

На современном этапе наиболее актуальными являются задачи регулирования земельно-имущественных отношений как эффективного средства разрешения экономических проблем переходного периода.

Изменение государственной экономической политики в области управления региональными объектами собственности привело к более обоснованной и дальновидной стратегии превращения имущественных объектов региональной собственности в действенный рычаг стабилизации и оживления производственной и социальной сферы.

Эффективная региональная инвестиционная политика призвана создать благоприятный инвестиционный климат не только для государства, но и для частных инвесторов. Без инвестиций невозможно повысить технический уровень производства и конкурентоспособность региональной продукции на внутреннем и мировом рынках, поэтому на региональных органах управления лежит ответственность по привлечению частных отечественных и зарубежных инвестиций для территориального развития.

### Развитие государственно-частного партнерства в регионах

Анализ регионального законодательства и научных исследований по данной тематике позволяет выделить приоритетные направления развития государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в регионах:

- обеспечение поддержки со стороны региональных органов власти реализации инвестиционных

проектов в земельной сфере, способствующих социально-экономическому развитию;

- разработка методов определения приоритетных направлений развития государственно-частного партнерства при управлении земельными ресурсами;
- тщательная проработка инвестиционных проектов девелоперскими фирмами и государственными органами с активным участием рыночных институтов;
- создание новых финансовых инструментов для привлечения в инфраструктурные проекты средств международных инвесторов.

Разработка законодательной базы по ГЧП обусловлена спецификой отношений в области инвестиционных проектов, касающейся вопросов управления и распоряжения региональной собственностью. Установление порядка такого управления и распоряжения определяется путем принятия закона в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В случае реализации крупных проектов развития региона чаще оказывается целесообразным непосредственное сотрудничество администрации и частных организаций. На сегодня законы, касающиеся ГЧП, приняты многими субъектами Российской Федерации. Но даже принятые законы не выполняют роли регулятора соответствующей сферы отношений, а носят весьма декларативный характер.

ГЧП развивается интенсивно там, где ощущается недостаток бюджетных средств. Администрация регионов всерьез задумывается о привлечении частных инвестиций только в случае, если речь заходит о реальном повышении уровня комфорта жизни для населения территории, повышении качества и доступности государственных услуг.

Привлечение частного капитала к финансированию развития стратегически важных отраслей экономики, предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий полезно для обеих сторон.

Опыт применения данного механизма имеется в секторах оказания общественных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях). Именно там сложились традиции делегирования государством ряда ключевых правомочий частному сектору (право контроля над использованием активов, дохода, право на управление). Государство несет ответственность перед населением за бесперебойное обеспечение

общественными благами. Этим и объясняется тенденция к сохранению ряда отраслей и производств в государственной собственности.

### ГЧП как особый субъект экономических отношений

Имеющиеся формы и методы ГЧП дают возможность передавать часть правомочий собственника частному бизнесу. Прежде всего это сооружение, эксплуатация и содержание объектов социальной инфраструктуры, а также управление ими. Поэтому на первый план выдвигаются задачи по акционированию (при оставлении у региона основной части пакета акций), передаче объектов региональной собственности в доверительное управление, сдаче объектов в аренду либо в концессию при условии получения выгоды и достижения социальной эффективности.

Важно отметить, что государство в условиях ГЧП выступает в роли особого субъекта экономических отношений, который использует частную форму капитала для достижения определенных общественных целей. В данном случае государство уходит от выполнения чисто политических функций и само становится специфическим субъектом экономики. Такой подход к ГЧП в условиях смешанной экономики создает базу для более широкого использования развитых форм финансовых рынков с целью развития ГЧП на различных уровнях региональной экономики.

Это позволяет в условиях смешанной экономики создавать базу для более широкого использования ГЧП в таких направлениях, как обеспечение многообразия моделей партнерства и использования развитых форм финансовых рынков для развития ГЧП на различных уровнях национальной экономики. Анализ деятельности регионов показывает, что практически все модели ГЧП позволяют развивать инвестиционную деятельность в различных сферах территориального развития, в том числе:

- транспортные сети;
- объекты строительства на государственном или муниципальном земельном участке за счет внебюджетных средств по инвестиционному договору;
- объекты инвестиционной деятельности до исполнения обязательств по инвестиционному договору;
- объекты недвижимости после исполнения обязательств по инвестиционному договору;
- объекты недвижимости в границах городов федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга;
- реоформление прав на земельные участки и т.д.

Концессия как базовая форма государственно-частного партнерства учреждается в целях удовлетворения общественных потребностей, а не частного коммерческого интереса. В этом контексте концессии представляют собой в наибольшей степени развитую, комплексную и перспективную форму ГЧП.

### Система управления земельными ресурсами

Своеобразие системы управления региональными земельными ресурсами заключается в двойственной роли региональных органов власти: с одной стороны, они активно формируют рыночную среду путем издания нормативных актов, обязательных для всех субъектов рынка, а с другой — выполняют хозяйственные и социально-экономические функции, выступая на рынке в качестве одного из участников.

При этом учитываются только те варианты использования земельных участков, которые соответствуют юридическим нормам (включая градостроительные ограничения, требования по охране окружающей среды, памятников истории, архитектуры, благоустройству прилегающей территории), реализация которых, *во-первых*, возможна физически и которые, *во-вторых*, приносят доход (если речь идет о коммерческой оценке). В результате выбирается тот вариант использования, при котором может быть получена максимальная цена земельного участка с учетом всех правовых, градостроительных, экологических и иных ограничений.

Созданная система управления земельными ресурсами преследует достижение следующих целей:

- формирование необходимой инфраструктуры рынка земли;
- увеличение доходов бюджета, изменение структуры доходов путем увеличения доли, относящейся к платежам за землю;
- повышение инвестиционной привлекательности территории региона за счет обеспечения гарантий имущественных прав на землю, предоставления льгот по платежам за землю на период проектирования и строительства конкретных объектов;
- развитие системы ипотечного кредитования;
- упрощение и ускорение процедуры оформления сделок с землей;
- содействие решению социальных проблем, в том числе жилищной.

Применительно к условиям развития наиболее развитых в финансовом и экономическом плане регионов реальное осуществление земельной реформы ведет к увеличению социального, инвестиционного,

производственного, налогового потенциала земли и превращению ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста территорий.

В последнее время администрации регионов проводят открытые аукционы и торги на право заключения договора аренды земельного участка для реализации инвестиционных проектов. На аукцион выставляются земельные участки с разработанными техническими условиями и предельными параметрами строительства, которые ограничивают выбор архитектурных и строительных решений, что не всегда выгодно для девелоперских компаний. Этим и объясняется небольшой интерес к таким земельным участкам: большинство лотов аукционов не реализуется, многие из них отправляются на доработку или снимаются с аукционов. Кроме того, земельные участки, которые выставляются на открытые аукционы, ни в какое сравнение не идут по своим финансовым и экономическим предпочтениям с земельными участками, выставляемыми на закрытых аукционах.

Например, по данным Департамента городского имущества г. Москвы, для реализации на торгах права на заключение договора аренды земельных участков в 2013 г. было выставлено 485 земельных участков и 755 земельных участков по разным причинам были исключены для реализации на торгах, т.е. можно было бы реализовать 1240 лотов. На практике с января по декабрь 2013 г. был заключен 51 договор на право аренды земельных участков.

Изменение экономической политики в области управления городскими объектами собственности привело к более обоснованной и дальновидной стратегии превращения имущественных объектов городской собственности в действенный рычаг стабилизации и оживления производственной и социальной сфер. В рамках новой экономической политики наиболее перспективным направлением социально-экономического развития территории является ГЧП.

### Приоритетные направления развития ГЧП

Имеющиеся формы и методы ГЧП дают возможность при условии сохранения важнейших объектов соглашений в городской собственности передавать часть правомочий собственника частному бизнесу. Прежде всего это сооружение, эксплуатация и содержание объектов социальной инфраструктуры, а также управление ими.

Выделим приоритетные направления для развития ГЧП в регионах:

- обеспечение поддержки со стороны региональных органов власти реализации инвестиционных проектов в земельной сфере, способствующих социально-экономическому развитию;

- разработка методов определения приоритетных направлений развития ГЧП при управлении земельными ресурсами;

- тщательная проработка инвестиционных проектов девелоперскими фирмами и государственными органами с активным участием рыночных институтов;

- создание новых финансовых инструментов для привлечения в инфраструктурные проекты средств международных инвесторов.

Анализ практического применения форм ГЧП показывает, что концессионная модель доминирует в основном по причине ограничения частной собственности на объекты соглашений. В основе выбора формы ГЧП лежат экономическая целесообразность и юридические преимущества, в частности:

- заключение концессионных соглашений можно рассматривать как один из способов перехода к рыночным формам государственного управления в развитии социально значимых программ;

- частный сектор обеспечивает предпринимательскую инициативу, управление коммерческими рисками, экономию затрат и сжатые сроки по реализации проектов;

- государственные органы управления позволяют согласовывать публичные интересы, дают долгосрочные гарантии установления справедливых тарифов, если последние являются регулируемыми, осуществляют управление рисками, связанными с социально-экономическим развитием, а также устанавливают стандарты на качество услуг и реализуют контрольные функции.

На практике участие региональных и муниципальных органов власти в ГЧП может осуществляться в следующих направлениях:

- регион предоставляет партнеру земельные участки, которые необходимы для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, и находятся в собственности региона, собственности региона либо принадлежащие региону в целях создания объекта соглашения и осуществления партнером его последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность региона;

- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество,



находящееся в собственности региона, собственности региона либо принадлежащее региону, в целях осуществления партнером реконструкции объекта соглашения и осуществления его последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность региона;

- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона либо принадлежащее региону, исключительные права в целях создания партнером объекта соглашения и осуществления партнером его последующей эксплуатации в течение определенного в соглашении срока в порядке и на условиях, определенных соглашением;

- регион передает партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона, в целях осуществления партнером реконструкции и последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, объекта соглашения, право собственности на который будет принадлежать партнеру;

- регион предоставляет партнеру определенные соглашением исключительные права или объект соглашения в целях предоставления партнером в порядке и на условиях, определенных соглашением, товаров, работ или услуг потребителям с использованием объекта соглашения;

- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона либо принадлежащее региону, исключительные права, в целях создания партнером объекта соглашения, по истечении которого партнер передает объект соглашения в собственность региона;

- регион предоставляет партнеру земельные участки или иное недвижимое имущество, находящееся в собственности региона либо принадлежащее региону, исключительные права в целях осуществления партнером реконструкции объекта соглашения, по истечении которого партнер передает объект соглашения в собственность региона;

- в иных формах, предусмотренных Федеральным законом РФ «О концессионных соглашениях», законами региона, а также нормативными правовыми актами Правительства региона.

## Выводы

Для выполнения региональными государственными органами поставленных перед ними задач по во-

влечению региональных земель в рыночный оборот с целью интенсификации социально-экономического территориального развития требуется качественное совершенствование системы управления земельными ресурсами. В связи с этим необходима разработка четкой государственной политики в области развития института ГЧП.

## Литература

1. Бутова Т.В., Смирнова А.А., Миловидова Н.А. Особенности различных видов ГЧП// Актуальные вопросы социальных и гуманитарных наук: сборник научных трудов по материалам III Международной научно-практической конференции 30 июня 2014 г. Тамбов: Бизнес-Наука-Общество, 2014, 101 с.
2. Рагулина Ю.В., Петрова Ю.И., Плахотников А.А., Елесина М.В. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития: монография. М.: Научная библиотека, 2014. 176 с.
3. Бутова Т.В., Добринина Л.Р., Широкова А.И. Исторический аспект формирования партнерства власти и бизнеса в России // Экономика, социология и право: журнал научных публикаций. № 1 (январь-апрель), 2014.

## References

1. Butova T.C., Smirnova, A. A., Milovidova N.A. Features of different types of PPP// Actual problems of social and humanitarian Sciences: proceedings of the materials of the III International scientific-practical conference June 30, 2014 [Особенности различных видов ГЧП// Актуальные вопросы социальных и гуманитарных наук: сборник научных трудов по материалам III Международной научно-практической конференции 30 июня 2014]. Tambov, Business-Science-Society, 2014, 101 p.
2. Ragulina Y.C., Petrova Yu. I., Plakhotnikov A.A., Alesina M.C. Public-private partnership: regional experience development: monograph [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: regional'nyj opyt razvitiya: monografija]. Moscow, Science library, 2014.
3. Butova T.C., Dobrina L.R., Shirokova A.I. Historical aspects of the formation of the partnership of government and business in Russia [Istoricheskiy aspekt formirovaniya partnerstva vlasti i biznesa v Rossii], *Economics, sociology and law*, 2014, No 1. Moscow, Speckniga, 2014, 200 p.