

УДК 332.02

© А. А. Карлина¹, Н. А. Устина², 2020

¹ Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(Университет «МИР»), Россия

² Самарский государственный экономический
университет (СГЭУ), Россия

E-mail ^{1,2}: karlina_anna@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВНЕБЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье приведены результаты исследования управленческих механизмов, направленных на привлечение внебюджетных ресурсов для реализации муниципальных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. В контексте поставленной проблемы проведен анализ уровня развития государственно-частного партнерства в Самарской области, показаны преимущества данной формы как способа привлечения инвестиций, обоснована необходимость совершенствования системы управления процессом привлечения инвестиций в сферу городского хозяйства, на основе технологии моделирования бизнес-процессов представлена технологическая карта взаимодействия органа местного самоуправления с потенциальными инвесторами.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные программы, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственно-частное партнерство.

Главной проблемой, которая была выявлена по итогам анализа процесса реализации государственных и муниципальных программ, является недостаточность привлекаемых внебюджетных средств финансирования, которые являются необходимым условием для достижения запланированных результатов. Актуальность привлечения внебюджетных источников для развития сферы городского хозяйства определяется абсолютным дефицитом ресурсов органов местного самоуправления, необходимых для достижения показате-

лей национальных и федеральных проектов. Привлечение внебюджетных ресурсов для реализации муниципальных программ является также непременным условием реализации программно-целевого подхода [4, 5].

Решение обозначенной проблемы лежит в плоскости повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с различными коммерческими предприятиями, готовыми инвестировать средства в развитие городского хозяйства. Это возможно на основе изменения системы управления процессом привлечения внебюджетных источников финансирования развития городского хозяйства.

В контексте поставленной проблемы сформулирована *цель исследования* – разработка технологии организации взаимодействия органов местного самоуправления с инвесторами с целью привлечения внебюджетных средств для реализации муниципальных программ (на примере Самарской области).

Объектом исследования является орган местного самоуправления в сфере управления городским хозяйством. Сфера городского хозяйства включает отрасли благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства.

Предмет исследования – процессы взаимодействия органов местного самоуправления с инвесторами по поводу реализации муниципальных программ.

В современных исследованиях и в практике публичного управления представлено достаточное количество форм взаимодействия органов публичного управления и инвесторов. В частности, достаточно распространенной формой привлечения внебюджетных ресурсов в сферу городского хозяйства является государственно-частное (муниципально-частное) партнерство.

Проблематика исследований в области государственно-частного партнерства (ГЧП) включает вопросы сущности и роли ГЧП в развитии предприятия и экономики региона [1, 2], форм реализации ГЧП при решении различных государственных и муниципальных задач [6], нормативно-правового обеспечения взаимодействия органов публичного управления с инвесторами [9].

Практическая реализация государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в Самарской области представлена проектами в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), транспорта, промышленности и сельского хозяйства, в социальной сфере. В рейтинге уровня развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 год Самарская область

заняла первое место среди регионов Российской Федерации, набрав 98,7 баллов. Следует отметить, что регион третий год подряд лидирует в этом рейтинге. Если в прошлые годы Самарская область делила первое место с рядом других субъектов Российской Федерации, то по итогам 2019 года заняла единоличное первое место [8]. Успехи Самарской области в реализации ГЧП отражены в таблице 1.

Таблица 1

Количество проектов государственно-частного партнерства на территории Самарской области (на 01.06.2020 г.) [8]

<i>Отрасль</i>	<i>Всего проектов</i>	<i>Реализованы (реализуются)</i>	<i>Проходят конкурсную процедуру</i>	<i>На стадии рассмотрения</i>
Здравоохранение	16	12	–	4
ЖКХ	17	5	3	9
Социальная сфера	18	6	–	12
Транспорт	5	2	–	3
Промышленность и сельское хозяйство	2	1	–	1

На основании данных, приведенных в таблице 1, можно сделать вывод о том, что сфера ЖКХ является одной из привлекательных для размещения частных инвестиций в форме ГЧП. Этому во многом способствует политика региональных органов власти, направленная на поддержку инвесторов. В качестве преференций достаточно часто выступают налоговые льготы на основные виды деятельности предприятий, компенсация части расходов, связанных с организацией государственно-частных компаний. В Самарской области для инвесторов, участвующих в проектах ГЧП, установлена льгота по налогу на имущество [3].

На уровне муниципалитетов практика заключения муниципально-частного партнерства (МЧП) в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства также занимает лидирующие позиции. За 2017-2019 гг. в муниципальных образованиях Самарской области было реализовано около 50 проектов МЧП. Из них 18 проектов (36%) относятся к сфере жилищно-коммунального хозяйства, 14 проектов (22%) – к сфере благоустройства. В подавляющем большинстве случаев проекты МЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства предполагают участие частных компаний в строительстве, ремонте и эксплуатации инженерных сетей водо- и теплоснабжения. В сфере благоустройства приоритетными для МЧП являются проекты реконструкции и ремонта дорог, дорожной инфраструкту-

ры, зон общественного пространства [10]. В то же время следует отметить, что в г.о. Самара за указанный период было реализовано только 2 проекта МЧП, что для областной столицы является явно низким показателем.

Общей тенденцией, определяющей политику государства в области развития государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в сфере ЖКХ, является оценка эффективности коммунальных предприятий, по итогам которой все предприятия, признанные неэффективными, будут переданы в концессию. Ключевым преимуществом сферы ЖКХ как сферы реализации проектов государственно-частного (муниципально-частного) партнерства является наличие факторов, стабилизирующих отрасль и снижающих инвестиционные риски. К ним относятся стабильный потребительский спрос на услуги и продукты отрасли, а также наличие механизмов государственной поддержки. В период экономической нестабильности бизнесу, работающему в системе ЖКХ, оказывается особая поддержка (запускается субсидирование процентной ставки по кредитам на проекты в ЖКХ, созданы механизмы прямого финансирования модернизации инфраструктуры в малых городах).

Кроме того, концессионное законодательство усовершенствовано таким образом, что все концессионные соглашения должны предусматривать целевые показатели для инвесторов. Перед частным бизнесом стоит задача по усовершенствованию технологичности процесса, в том числе посредством модернизации коммунальной инфраструктуры, за счет которого качество коммунальных услуг для конечных потребителей будет повышаться при неизменной стоимости. Таким образом, передача коммунальных объектов в концессию позволит решить сразу две глобальные задачи:

- 1) обеспечить население качественными коммунальными услугами, не повышая их стоимость;
- 2) реализовать экономический потенциал коммунальной сферы.

Необходимо отметить, что ГЧП (МЧП) на сегодняшний день является результатом взаимодействия органов публичного управления с инвесторами. Проблемным остается вопрос технологизации данной деятельности для того, чтобы договоры МЧП становились результатом планомерной управленческой работы органа публичного управления. Поэтому достаточно важным является формирование условий для повышения информированности коммерческих организаций о возможности вложения финансовых ресурсов в ту или иную отрасль. Решение озвученной задачи предполагает мо-

дернизацию процессов управления городским хозяйством за счет оптимизации процесса взаимодействия с потенциальными инвесторами с целью привлечения внебюджетных источников финансирования строительства в реконструкцию и содержание объектов городского хозяйства.

Оптимизация процесса взаимодействия органов местного самоуправления в рамках данного исследования проводилась на основе использования методики моделирования бизнес-процессов. В качестве эмпирической базы исследования выступил Департамент городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара [11].

Методика моделирования бизнес-процессов предполагает:

- определение ключевых параметров организации, для которой разрабатывается проект оптимизации процессов;
- выделение подпроцессов, связанных с целью проекта;
- определение наиболее важных характеристик подпроцесса, на повышение эффективности которого направлен проект;
- выделение ключевых проблем в области реализации подпроцесса;
- формирование технологической карты повышения эффективности взаимодействия органа муниципальной власти, для которого создается проект.

Параметры проектируемой организации в области привлечения внебюджетных источников финансирования развития г.о. Самара представлены в таблице 2.

Таблица 2

Параметры проектируемой организации – Департамента городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара

<i>Основной «вход»</i>	<i>Ресурсы</i>	<i>Основная преобразующая функция</i>	<i>Ожидаемый «выход»</i>
Коммерческие организации, имеющие финансовые средства и желающие направить их на развитие городского хозяйства муниципалитета	Бюджетные средства, средства коммуникации с коммерческими организациями, оборудование и персонал	Аккумуляция финансовых ресурсов для развития городского хозяйства г.о. Самара. Привлечение инвестиций коммерческих компаний в сферу городского хозяйства	Повышение доли внебюджетных источников финансирования в развитии городского хозяйства г.о. Самара

При определении основных проблем, характерных для процесса привлечения внебюджетных источников финансирования в целях развития городского хозяйства, необходимо провести их качественный анализ, который позволит выявить наиболее важные.

Задачи данного этапа:

- определить проблемы в деятельности организации;
- выявить причины возникновения этих проблем;
- спрогнозировать ожидаемые последствия от выявленных проблем.

Привлечение коммерческих организаций к вложению финансовых ресурсов в развитие городского хозяйства г.о. Самара является основным процессом для проектируемой организации. Данный процесс позволяет выделить следующие подпроцессы:

- поиск коммерческих организаций, готовых вложить свои финансовые ресурсы в развитие городского хозяйства г.о. Самара;
- формирование коммерческих предложений для организаций, рассылка заинтересованным сторонам;
- проведение переговоров и обоснование эффективности инвестирования в развитие городского хозяйства г.о. Самара;
- заключение инвестиционного договора;
- передача инвесторами финансовых ресурсов;
- распределение полученных финансовых ресурсов в соответствии с заключенным договором и установленной инвестором нормой прибыли.

Наиболее важным подпроцессом из всех представленных выше является проведение переговоров и обоснование эффективности инвестирования финансовых ресурсов коммерческих предприятий в развитие городского хозяйства г.о. Самара. Данный подпроцесс является ключевым в связи с тем, что именно по его итогам инвестор принимает решение о вложении финансовых ресурсов в тот или иной проект, и именно за счет реализации данного подпроцесса достигается рост числа инвесторов, привлеченных к вложению финансовых ресурсов (поскольку формируются условия для передачи информации от сотрудников рассматриваемой организации до инвестора). Следовательно, повышается уровень информированности коммерческих структур о возможностях инвестирования на условиях государственно-частного партнерства.

Основные характеристики подпроцесса, описанного выше, представлены в таблице 3.

Таблица 3

Основные характеристики подпроцесса «Проведение переговоров с коммерческими организациями и обоснование эффективности инвестирования в развитие городского хозяйства г.о. Самара»

<i>Элемент подпроцесса</i>	<i>Описание элемента</i>
Цель	Формирование понимания у потенциальных инвесторов эффективности вложения финансовых ресурсов в развитие городского хозяйства г.о. Самара
Ресурсы	Персонал проектируемой организации, технические средства коммуникации, материалы технико-экономического обоснования инвестиций
Результаты	<p>Экономические:</p> <ul style="list-style-type: none"> – привлечение дополнительных финансовых средств для развития городского хозяйства г.о. Самара; – обновление основных производственных мощностей предприятий, оказывающих населению услуги. <p>Социальные:</p> <ul style="list-style-type: none"> – повышение качества оказываемых населению коммунальных услуг; – рост инвестиционной привлекательности городского хозяйства
Специалисты	Сотрудники, задействованные в процессе разработки технико-экономических обоснований (ТЭО) предложенных инвестиционных проектов, специалисты колл-центра с квалификацией в области продаж или привлечения новых клиентов
Документы	ТЭО предложенных инвестиционных проектов в области городского хозяйства
Информация	Данные об эффективности инвестиций в развитие городского хозяйства, показатели окупаемости и прибыльности инвестиций
Технические средства	e-mail рассылки, телефонные звонки, общение в мессенджерах и т.д.
Оценка выполнения подпроцесса	Сформированный объем финансовых ресурсов, необходимый для реализации инвестиционного проекта. Достижение минимального числа инвесторов для одного проекта

С целью повышения эффективности привлечения финансовых ресурсов из внебюджетных источников финансирования авторами была разработана технология по повышению эффективности взаимодействия Департамента городского хозяйства и экологии Адми-

нистрации городского округа Самара и коммерческих организаций, включающая четыре этапа.

Первый этап — *подготовительный* — состоит из следующих пунктов:

1. Созыв лиц, ответственных за улучшение подпроцесса, на совещание по улучшению процесса.

2. Формулирование проблем, которые нужно решить, предположений, как можно улучшить процесс привлечения внебюджетных источников.

3. Определение сроков проведения проекта.

4. Определение главных этапов проекта.

5. Анализ возможных причин отсутствия внимания к инвестированию в городское хозяйство.

6. Анализ различных практик в области привлечения внебюджетных источников.

7. Анализ существующей практики в области привлечения внебюджетных источников.

8. Анализ направлений привлечения внебюджетных источников.

9. Формирование группы сотрудников, задействованных в работе по привлечению внебюджетных источников финансирования.

10. Формирование системы взаимодействия Департамента и коммерческих структур.

Второй этап — *проведение переговоров* — включает в себя следующие пункты:

1. Формирование базы компаний, готовых к инвестированию.

2. Проведение переговоров и предоставление данных ТЭО.

3. Предложение к участию в проектах.

4. Убеждение компаний к участию в инвестиционных проектах в области городского хозяйства г.о. Самара.

5. Формирование предварительной базы компаний — участников инвестиционных проектов.

6. Предложение проведения рекламной и информационной кампании проекта.

7. Запись предложений.

8. Предложения об инвестировании в дополнительные проекты.

9. Запись итогов переговоров.

10. Запись предложений о том, какие продукты интересны инвесторам.

11. Формирование комплексных инвестиционных предложений.

12. Сбор предложений о мотивации компаний к инвестированию в городское хозяйство г.о. Самара.

13. Запись предложений.

Третий этап — *заключительный* — включает в себя следующие пункты:

1. Составление отчета об итогах переговоров.

2. Передача информации о переговорах ответственным лицам.

3. Повторная связь с компаниями-инвесторами.

4. Проведение заключительных переговоров.

5. Передача документов на организацию хозяйственного общества.

6. Оформление соответствующей документации.

7. Формирование инвестиционного фонда за счет средств муниципального бюджета и внебюджетных источников.

8. Определение объектов инвестирования.

9. Запуск продвижения проекта и информирования в Интернете.

Второй этап — *мониторинг* — включает в себя следующие пункты:

1. Анализ итогов проведенных переговоров с потенциальными инвесторами.

2. Формирование мер по повышению эффективности процесса.

3. Расширение числа компаний — инвесторов.

4. Формирование и подписание базы инвесторов.

5. Подписание планов взаимодействия с компаниями — инвесторами.

6. Фиксирование партнеров, которые согласны сотрудничать в будущем.

Реализация данной технологической карты процесса взаимодействия с инвесторами не предполагает изменения организационной структуры и должностных инструкций в рассматриваемой организации. Данная технология может быть внедрена в деятельность сотрудников управления реконструкции и развития Департамента городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара.

В заключение необходимо отметить, что преимущества государственно-частного (муниципально-частного) партнерства как способа привлечения инвестиций неоспоримы. В то же время существует необходимость в постоянном совершенствовании системы

управления процессом привлечения инвестиций. Поэтому использование разработанной технологической карты в практике деятельности органов местного самоуправления поможет:

- повышению эффективности привлечения финансовых ресурсов в развитие городского хозяйства;
- улучшению коммуникации между муниципальными органами власти и предпринимательскими субъектами;
- повышению уровня информированности предпринимательских субъектов об эффективности вложения финансовых ресурсов в городское хозяйство.

Литература

1. Вейс Ю. В. Модели и механизмы реализации государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов с участием корпораций // Вестник Самарского муниципального института управления. 2017. № 2. С. 41-48.

2. Зайцева Е. В., Резер Т. М. Перспективы развития государственно-частного партнерства в социальном предпринимательстве на муниципальном уровне // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: материалы III Международной научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 21-22 апреля 2017 г.): в 2-х т. Екатеринбург: Уральский университет, 2017. Т. 2. С. 20-23.

3. Закон Самарской области от 25.11. 2003 г. № 97-ГД «О налоге на имущество организаций на территории Самарской области» (ред. от 20.07.2020 г.). URL: https://www.nalog.ru/rn63/about_fts/docs/4472960/.

4. Карлина А. А., Рахматова Д. С. Реализация муниципальных программ в сфере охраны окружающей среды на территории городского округа Самара // Вестник Международного института рынка. 2019. № 1. С. 76-81.

5. Карлина А. А., Устина Н. А. Оценка результативности и эффективности муниципальных программ как инструмента стратегического планирования // Вестник Самарского муниципального института управления. 2018. № 2. С. 7-16.

6. Коженко Я. В. Теоретико-концептуальный анализ дефиниций и соотношений государственно-частного партнёрства и государственных закупок // Вестник Таганрогского института имени А. П. Чехова. 2017. № 2. С. 225-228.

7. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере: специальное издание к международному инвестиционному форуму «Сочи 2016». М.: Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов, Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. 64 с.

8. Официальный сайт Министерства экономического развития и инвестиций Самарской области. URL: <https://economy.samregion.ru/>.

9. Куракин А. В., Полукаров А. В., Смирнова В. В., Миливская Е. Б. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // Отрасли права. Аналитический портал. URL: <http://отрасли-права.рф/articles>.

10. Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации.. URL: <http://council.gov.ru/>.

11. Официальный сайт Департамента городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара. URL: <https://dbe-samara.ru/>.

*Статья поступила в редакцию 29.10.20 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*