

Государственно-частное партнерство в управлении инвестиционной активностью региона

УДК 338.24

Аннотация. В статье предложена авторская формулировка понятия «инвестиционная активность региона», рассмотрены сущностные аспекты и характеристики региональной инвестиционной активности, исследован механизм управления инвестиционной активностью региона и его структура, определены уровни реализации управленческих действий и направления, сгруппированные в пять функциональных модулей. Проведен анализ применяемых на практике инструментов и методов регулирования инвестиционной активности. На основе зарубежного опыта исследованы особенности и преимущества государственно-частного партнерства (ГЧП) как одного из инструментов управления региональной инвестиционной активностью. С целью активизации инвестиционной деятельности на мезоуровне инструментами ГЧП предложены направления совершенствования ее информационного, аналитического и институционального обеспечения, а также законодательной базы с расширением функций региональных органов власти по заключению соглашения о государственно-частном партнерстве.

Ключевые слова: регион, инвестиционная активность, управление, механизм управления, инструменты управления, государственно-частное партнерство.

Для цитирования: Мацукевич Н., Коврей В. Государственно-частное партнерство в управлении инвестиционной активностью региона // Наука и инновации. 2023. №2. С. 49–55.
<https://doi.org/10.29235/1818-9857-2023-02-49-55>



Наталья Мацукевич,
заместитель начальника
отдела прогнозирования
и анализа комитета
экономики Брестского
облисполкома, магистр;
pnabr@rambler.ru



Валентина Коврей,
доцент кафедры экономического
развития и менеджмента Академии
управления при Президенте Республики
Беларусь, кандидат экономических наук,
доцент;
kovrei.v@yandex.by

Организация инвестиционной деятельности является составной частью общей системы управления социально-экономическим развитием Республики Беларусь и ее регионов. Разработка эффективного механизма формирования благоприятного инвестиционного климата способствует накоплению инвестиционных ресурсов внутри территориально-административной единицы, а также привлечению внешних инвестиций. При этом достигается положительный эффект, выраженный в росте объемов финансирования, направляемых в приоритетные отрасли

экономики, что, в свою очередь, способствует достижению стратегических региональных целей.

Инвестиционная активность проявляется в виде:

- формирования предложения инвестиционных ресурсов;
- создания качественного спроса со стороны реципиентов инвестиций;
- развития эффективной инвестиционной инфраструктуры в регионе, облегчающей встречу и взаимодействие инвестора и получателя инвестиций;
- совершенствования региональной нормативно-правовой базы инвестирования;
- устранения административных барьеров;

- снижения региональных инвестиционных рисков.

Инвестиционная привлекательность региона влияет на его инвестиционную активность. В свою очередь инвестиционный климат определяется двумя этими слагаемыми.

Становление экономики в сложных условиях экономической интеграции и связанными с ней ограничениями в движении ресурсов объективно указывает на необходимость ревидии подходов к регулированию и анализу влияния инвестиций на социально-экономическое развитие регионов. При этом теория и практика хозяйствования свидетельствуют, что оно обеспечивается не только достигнутым объемом валовых инвестиций, но и их структурой, и динамикой.

Свойство экономической системы региона, отражающее в динамике интенсивность инвестиционной деятельности в нем с учетом масштабности, направленности и эффективности инвестиционных вложений, предлагается рассматривать как региональную инвестиционную активность [4, 5]. Ее уровень обусловлен участием региона (его субъектов) в инвестиционном процессе имеющимися внутренними ресурсами (средствами субъектов хозяйствования, заемными, местных бюджетов и др.) и привлеченными инвестициями (иностранные, республиканский бюджет и др.), достиже-



Рисунок. Составляющие механизма управления инвестиционной активностью региона. Источник: собственная разработка

нием на этой базе максимальных экономических, бюджетных и социальных эффектов.

Инвестиционная активность региона выступает фактором, определяющим структуру его экономики, объемы производства, занятость населения, доходы бюджета, и является важным условием устойчивого долгосрочного социально-экономического развития [6]. Согласно мировому опыту, для обеспечения в экономике региона простого воспроизводства доля инвестиций в ВВП (ВРП) должна быть не ниже 20%, а для расширенного составлять 30–40%.

Инвестиционный процесс по своей сути динамичен и, следовательно, требует применения гибких форм его организации и управления, заключающихся в выявлении наиболее эффективных (экономически и социально) объектов инвестирования, поиске и привлечении необходимых для этого ресурсов, разработке соответствующей инвестиционной программы и комплекса мероприятий по ее выполнению. Требуется также реализация стандартных функций, среди которых анализ и диагностика, планирование (стратегическое и тактическое) и прогнозирование, организация и регулирование, мониторинг, контроль инвестиционной активности.

Механизм управления региональной инвестиционной активностью определяется как совокупность форм, методов и инструментов, посредством которых государственные органы, реципиенты и инвесторы способны содействовать устойчивому повышению эффективности инвестиционной деятельности.

Такой механизм обеспечивает:

- *воздействие на процессы привлечения и использования инвестиций;*
- *взаимосвязанную реализацию интересов различных инвесторов;*
- *сочетание стратегических и тактических (оперативных) действий субъектов управления;*
- *партнерство государства, предприятий-реципиентов и инвесторов;*
- *комплексное воздействие на объект управления;*
- *высокий уровень и разнообразие инструментальной базы управления.*

Инвестиционная активность зависит также от проводимой политики по созданию благоприятного инвестиционного климата в регионе, от субъектных действий инвесторов и реципиентов. Важную роль в принятии решений об инвестировании играют качество управления инвестиционными процессами, готовность предпринимать соответствующие действия, наличие механизмов ограничивающего характера для вовлечения инвесторов в определенные сферы.

Механизм управления инвестиционными процессами на региональном уровне включает ряд элементов, представленных на *рисунке*.

Как показал проведенный авторами анализ, по субъектному составу управление инвестиционной активностью регионов (областей) республики можно охарактеризовать как многоуровневое, включающее:

- *органы государственного управления региона и его административно-территориальных единиц;*

- *предприятия региона, центры поддержки предпринимательства, инкубаторы малого бизнеса, научно-технологические парки, центры трансфера технологий и др.;*
- *органы местной власти и самоуправления областного, городского и районного уровней.*

Управленческие действия осуществляются в рамках стратегического, тактического и оперативного планирования социально-экономического развития региона и инвестиционной деятельности и в ходе реализации государственных и отраслевых программ, ежегодно формируемой Государственной и региональной инвестиционных программ, Национального инфраструктурного плана Республики Беларусь, Государственной инновационной программы, программ социально-экономического развития областей и ее административно-территориальных единиц на 2021–2025 гг., ежегодного Плана их развития, научно-технической программы областей.

Стратегическое управление инвестиционной активностью акцентируется на выполнении масштабных и значимых проектов с учетом специализации экономики каждого региона (промышленность, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, культура, туризм и др.). С экономической точки зрения механизм управления включает две составляющие: государственное регулирование и внутрихозяйственный менеджмент, находящиеся в тесном взаимодействии, каждая из которых включает 5 модулей (*таблица*).

| Государственное регулирование | Внутрихозяйственный менеджмент |
|--|--|
| Институциональное обеспечение | |
| <p>Инвестиционная региональная политика Инвестиционная стратегия региона Организационно-правовое обеспечение инвестиционной деятельности Организационно-правовое обеспечение института государственно-частного партнерства Организационная структура государственного управления инвестиционной деятельностью в регионе Институты развития (технопарки, фонды, центры поддержки, бизнес-инкубаторы и др.)</p> | <p>Формы пространственной организации бизнеса (кластеры, холдинги, концерны и др.) Организационно-правовое обеспечение инвестиционной деятельности Организационная структура управления инвестиционной деятельностью субъекта хозяйствования</p> |
| Экономическое обеспечение | |
| <p>Прогнозирование, планирование, стратегические планы, программы среднесрочного социально-экономического развития региона, целевые программы (государственные, региональные) развития секторов, отраслей, видов и перспективных форм организации экономической деятельности в регионе Формы участия государства в финансировании инвестиционных проектов Инфраструктурное обеспечение инвестиционной деятельности Система мониторинга условий и результатов инвестиционной деятельности в регионе</p> | <p>Хозяйственные и управленческие стратегии развития субъектов хозяйствования Формы участия коммерческих и иных организаций в финансировании инвестиционных проектов Система оценки, планирования развития и стимулирования персонала, участвующего в разработке и реализации инвестиционных проектов Сбалансированная система показателей, увязывающая результаты деятельности субъекта хозяйствования с параметрами инвестиционного процесса Система мониторинга условий и результатов инвестиционной деятельности субъекта хозяйствования</p> |
| Кадровое обеспечение | |
| <p>Финансируемая государством система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, обладающих компетенциями, необходимыми в управлении инвестиционной деятельностью на уровне региона, субъекта хозяйствования</p> | <p>Внутрифирменные системы переподготовки и повышения квалификации кадров, обладающих компетенциями, необходимыми в управлении инвестиционной деятельностью</p> |
| Маркетинговое обеспечение | |
| <p>Стратегии, формы и методы конкуренции региона на национальном рынке инвестиционных ресурсов Инструментарий формирования привлекательного инвестиционного имиджа территории Бенчмаркинг, позволяющий осуществлять селекцию эффективного зарубежного и отечественного опыта государственной поддержки инвестиционной деятельности</p> | <p>Стратегии, формы и методы конкуренции субъектов хозяйствования на рынке инвестиционных ресурсов Инструментарий формирования привлекательного инвестиционного имиджа субъекта хозяйствования Бенчмаркинг достижений современной практики управления инвестиционной деятельностью хозяйствующих субъектов</p> |
| Информационное обеспечение | |
| <p>Информационно-аналитическая база данных о субъектах и объектах инвестиционной деятельности Банк данных об индустриальных площадках для возможной застройки, реализуемых и планируемых инвестиционных проектах Каталоги экспортной продукции и инвестиционных проектов на русском и иностранных языках Информация на сайтах госорганов о социально-экономических особенностях и конкурентных преимуществах региона (инвестиционные предложения и идеи, имущество, производственные площадки и др.)</p> | <p>Информационно-аналитическая база данных о привлекательных для внешнего инвестора проектах развития субъекта хозяйствования Каталоги субъекта хозяйствования о производимой продукции и инвестиционных проектах на русском и иностранных языках Информация на сайтах субъектов хозяйствования и рекламные материалы о достижениях и конкурентных преимуществах субъекта хозяйствования для отечественных и зарубежных партнеров</p> |

Таблица. Модули управления региональной инвестиционной активностью

Источник: собственная разработка

Как показывает практика, для стимулирования инвестиционной деятельности регионов активно применяются административные, экономические (бюджетные, налоговые, кредитно-денежные, антимонопольные, внешнеэкономические, земельные), институциональные, организационно-управленческие методы и их инструменты. Значительно способствуют инвестированию действующие преференциальные режимы, предоставляющие специальные льготные условия хозяйствования при организации бизнеса в рамках свободных экономических зон или при его размещении на территории малых и средних городов, сельских населенных пунктов.

Применение налоговых льгот как инструмента поддержки инвесторов на региональном уровне приобретает особое значение в связи с дефицитом долгосрочных финансово-кредитных ресурсов, недостаточным уровнем развития инфраструктуры внутренних финансовых рынков, высокими административными барьерами входа и функционирования и т.д.

Приоритеты государственной инвестиционной политики формируются с учетом действующих ограничений в движении ресурсов (в том числе финансовых) и концентрации бюджетных средств на прямых расходах и поддержке социальной сферы – занятости, здравоохранения, образования. В данных условиях усилия государства направлены на мобилизацию частного капитала (сбережений домохозяйств и их конвертацию в инвестиционные ресурсы), используемого в развитии экономики и социальной сферы региона.

Остро назрела необходимость ревизии подходов регулирования, а также инструментов активизации региональной инвестиционной деятельности для повышения ее уровня и преломления сформировавшихся негативных тенденций. Одна из них – дефицит бюджетного финансирования, решить проблему которого можно путем обеспечения эффективного взаимодействия государства и предпринимательских структур с помощью механизмов государственно-частного партнерства, которые позволяют привлечь частные средства и одновременно повысить эффективность использования бюджетных. Для реализации масштабных региональных проектов требуются значительные инвестиционные ресурсы, источником которых может стать бизнес. Одновременно в условиях кризисного и посткризисного развития возрастает интерес последнего к государственной поддержке, позволяющей снизить риски частных вложений, а также повысить надежность инвестиционных проектов для кредитных организаций.

Концепция ГЧП, цель которого – привлечь частного инвестора к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной собственности, получила развитие в конце 80-х – начале 90-х гг. на Западе. В Финляндии таким образом были построены центральные автодороги, в Португалии – реконструированы аэропорты и региональные дороги, во Франции – обновлены сети водоснабжения и построенные скоростные автомагистрали. На территории Германии, Греции, Ита-

лии, Нидерландов с использованием схемы ГЧП реализуются производственные инвестиционные проекты [3].

На современном этапе можно выделить основные причины, усиливающие роль партнерских форм хозяйствования в инвестировании:

- *потребности развития инфраструктуры не совпадают с возможностями государственных органов (республиканским и местными бюджетами) по финансированию ее модернизации, обслуживания и расширения;*
- *бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, использованию технических и технологических изменений.*

В ГЧП объединяются ресурсы и потенциалы двух субъектов – государства в форме его собственности и бизнеса в виде частнопредпринимательских принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента, инноваций.

Повысить инвестиционную активность на региональном уровне представляется возможным путем реализации следующих преимуществ ГЧП.

Для государства:

- *снижением финансовой нагрузки на бюджет за счет сокращения расходов;*
- *получением объекта в короткие сроки (повышает налоговые поступления и масштабы потенциальных источников инвестиций из бюджета);*
- *передачей части рисков частному партнеру;*
- *приобретением современных технологий;*

- обеспечением качественными услугами при эксплуатации;
 - эффективным управлением объектом;
 - способностью к новаторству;
 - привлечением различных финансовых ресурсов через посредничество бизнес-структур;
 - возможностью альтернативного вложения бюджетных средств (за счет перераспределения на другие объекты инвестиционных ресурсов, высвобожденных в результате финансирования на основе ГЧП объекта инфраструктуры);
 - оптимизацией проектных решений и повышением прибыли по вложенным инвестициям (лучшая интеграция и взаимоувязка между фазами проектирования, строительства и эксплуатации; современное и эффективное управление; минимизация общих затрат по проекту на этапах инвестирования).
- Для частного партнера:
- стабильным долгосрочным доходом на вложенный капитал (максимизация прибыли, накопление инвестиций);
 - возможностью получения налоговых льгот, льгот на использование земельного участка;
 - развитием инновационного бизнеса;
 - гарантией сбыта (в том числе расширение рынков сбыта) и загруженности мощностей на долгосрочной основе;
 - повышением имиджа компании;
 - формированием кредитной истории и роста кредитного рейтинга (повышение кредитного потенциала и привлекательности);

- доступом к государственному финансированию, результатам исследований и разработок, информации, оборудованию;
- возможностью увеличить доход от инвестиций в отраслях, которые ранее считались сферой государственных капиталовложений.

Для ГЧП как инструмента стимулирования региональной инвестиционной активности характерны:

- экономическая эффективность, масштабность инвестиций, направленных на развитие региона;
- непривлекательность проекта без участия государства (не обязательно финансовая) для частного инвестора;
- высокий мультипликативный эффект, роль катализатора развития отрасли (региона);
- обеспечение увеличения бюджетного налогового денежного потока за счет роста экономики территории.

В целом использование механизма ГЧП имеет экономический и социальный эффекты, так как снижает затраты на администрирование и риски функционирования объекта. Такая отдача часто весомее, чем просто прямое государственное финансирование, увеличивающее нагрузку на бюджет. Поэтому механизм ГЧП должен базироваться, прежде всего, на использовании диверсифицированного инструментария государственной поддержки.

Анализ зарубежного опыта выполнения проектов ГЧП в региональных экономиках позволил сделать вывод о мультипликативном эффекте, возникающем в результате их реа-

лизации. Так, государственная поддержка значительно активизирует деятельность частных инвесторов. В свою очередь, проекты ГЧП с учетом их материалоемкости, масштабы и комплексности являются важным фактором стимулирования внутреннего спроса в регионах на отечественные товары и услуги, способствуют дополнительной загрузке производственных мощностей, создавая условия для накопления ресурсов и повышения инвестиционной активности субъектов хозяйствования.

Следует отметить, что в большинстве случаев такие проекты выполняются крупными компаниями, играющими в экономике региона важную роль, однако часто необходимо инвестирование и в социальные планы, не приносящие быстрого экономического результата. Здесь конструктивен подход к ГЧП как особой форме государственной инвестиционной политики, позволяющей эффективно использовать потенциал частно-предпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции и собственность государства в социальных значимых секторах экономики – с другой [3].

В нашей стране институт ГЧП находится на начальной стадии развития. Согласно действующей институциональной базе – Закону Республики Беларусь от 30.12.2015 г. №345-З «О государственно-частном партнерстве» [7], возможность реализовать такой инструмент представлена в форме соглашения о ГЧП и регламентирована в отношении объектов инфраструктуры в законодательно установленных сферах деятельности. Страны – партнеры

Беларуси по Единому экономическому пространству и Таможенному союзу (Россия и Казахстан) давно задействуют данный механизм для решения проблем инфраструктурного дефицита, а Россия активно внедряет ГЧП уже и в осуществление инновационных проектов [1, 2, 8].

Как показывает опыт, устойчивость региона как системы в долгосрочном периоде сохраняется при достаточной гибкости управления со стороны государственных органов власти при одновременной согласованности целей территориального развития. В связи с этим просматривается необходимость совершенствования информационного, аналитического и институционального обеспечения инвестиционной деятельности. Для этого следует законодательно расширить функции региональных органов власти по заключению соглашения о ГЧП, включая упрощение процедуры необходимых согласований в рамках такого документа и сокращение сроков его выдачи, а также повышение гарантий защиты интересов государственных и частных партнеров в процессе подготовки, утверждения и выполнения проектов.

При этом актуальным становится на региональном уровне создание координирующего межведомственного инвестиционного органа – агентства инвестиционного развития, выполняющего функции разработки и реализации региональной инвестиционной политики и стратегии; координации деятельности инвесторов и госорганов; сопровождения проектов ГЧП; консалтинга и информационного обеспечения инвестиционных процессов.

Таким образом, фактором, определяющим структуру экономики региона, доходы его бюджета, объемы производства, занятость населения, является инвестиционная активность. Использование инструментария ГЧП для ее повышения способствует обеспечению концентрации материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов, баланса интересов и рисков,

привлечению внебюджетных источников для осуществления проектов, планов и программ по развитию объектов инфраструктуры [7]. Как результат – динамичный социально-экономический рост региона путем повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения качества и объема услуг государственного сектора за счет дополнительных инвестиций со стороны бизнеса. ■

■ **Summary.** The author's formulation of the concept of «investment activity of the region» is proposed in the article, the essential aspects and characteristics of regional investment activity are considered. The mechanism of managing the investment activity of the region and its structure are investigated, the levels of implementation of management actions and directions grouped into five functional modules are determined. The analysis of the tools and methods used in practice to regulate investment activity is carried out. On the basis of foreign experience, the features and advantages of public-private partnership as one of the tools for managing regional investment activity are investigated. In order to activate investment activity at the meso-level, the instruments of public-private partnership suggest ways to improve information, analytical and institutional support for investment activities, as well as the legislative framework with the expansion of the functions of regional authorities to conclude an agreement on public-private partnership.

■ **Keywords:** region, investment activity, management, management mechanism, management tools, public-private partnership.

■ <https://doi.org/10.29235/1818-9857-2023-02-49-55>

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Инвестиционная стратегия – 2021. Осторожный рост в условиях сохраняющихся рисков // https://finambank.ru/files/u/dw/files/presentations/analyst/strategies/investment_strategy_2021.pdf.
2. Инфраструктура для устойчивого развития / Центр гос.-частн. партнерства / ВЭБ РФ // <https://вэб.рф/downloads/infrastructure-for-sustainability-web.pdf>.
3. Л.А. Кравченко. Государственно-частное партнерство как механизм активизации использования инновационного потенциала // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского / Серия Экономика и управление. 2012. Т. 25, №3. С. 118–127.
4. Н.А. Мацукевич. Экономическое содержание инвестиционной активности как свойства региональной экономической системы / Н.А. Мацукевич: зб. наук. пр. / Соціально-гуманітарний вісник, вип. 35; відповід. секрет. Т.І. Гончаренко. – Харків, 2020.
5. Об инвестициях: Закон Респ. Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-З / Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь // <http://www.pravo.by>.
6. Об утверждении Программы социально-экономического развития Беларуси на 2021–2025 гг.: Указ Президента Респ. Беларусь, 29 июля 2021 г., № 292 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр. правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
7. О государственно-частном партнерстве / Закон Республики Беларусь, 30.12.2015 г., №345-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр. правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
8. Основные положения Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года / Центр разв. гос.-частн. партнерства. // https://investugra.ru/upload/iblock/36e/Proekt-Kontseptsii-razvitiya-GCHP-v-Rossii-do-2020-goda-_dlya-obsuzhdeniya_.pdf.

Статья поступила в редакцию 11.07.2022 г.