

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ

УДК 336.5:338.49:338.45

Сергей Валентинович Богачев,

доктор экон. наук

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, Киев

АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ КРУПНОГО ПРОМЫШЛЕННОГО ГОРОДА

В Украине 70% населения страны в настоящее время проживает в 460 городах. Города отличаются между собой параметрами экономического развития, географическим размещением, наличием природно-ресурсного, трудового, интеллектуального, инновационного, финансового потенциалов и т.д. Значительная часть городов Украины относится к промышленным городам, что подтверждается структурой ВВП, в котором до последнего времени доля промышленного производства составляла почти 60% (в то время как в странах ЕС этот показатель составляет лишь 35%). К крупным городам относят города с населением свыше 250 тыс. чел., управление в которых осуществляет городской совет, районные в городе советы, а в некоторых – поселковые и сельские советы, подчиненные районным советам в городе или непосредственно городскому совету. Таким образом, крупный промышленный город – это целостное территориальное образование, имеющее районное деление с соответствующими органами управления, производственную специализацию и систему внутренних экономических связей.

Важным фактором функционирования и развития экономики крупного промышленного города, обеспечения его жизнедеятельности и удовлетворения потребностей населения в соответствующих услугах является производственная, социальная, коммунальная и деловая

инфраструктура. Именно поэтому одной из актуальнейших задач управления городом является разработка и внедрение комплексных программ управления имеющимися инфраструктурными объектами и строительство новых в соответствии с существующими потребностями на основе использования собственных и привлеченных источников финансирования. Это задекларировано и в Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 г. [1]. В ней подчеркивается необходимость привлечения инвестиций в строительство и реконструкцию важных объектов городской инфраструктуры за счет усиления взаимодействия в системе «органы местного самоуправления – бизнес – общество» и использования механизмов государственно-частного партнерства.

Отечественными и зарубежными учеными и практиками уделяется значительное внимание разработке проблем финансирования развития крупных промышленных городов в целом и их инфраструктуры в частности. Данными проблемами в Украине занимаются А. Буряченко, Л. Гераймович, И. Запатнрина, В. Ищенко, Е. Карлова, Ю. Петренко, О. Солодовник [2-7]. Что касается зарубежных исследователей, то следует отметить работы П. Аньеза, Ф. Берке, Д. МакДональда, О. Елисеевой, Л. Лимонова [8-12]. Обзор зарубежных литературных источников позволяет сделать вывод о том, что предлагаемые в них подходы к реше-

© С.В. Богачев, 2016

нию проблем развития городской инфраструктуры требуют адаптации для украинских промышленных городов. Анализ отечественных разработок по проблеме свидетельствует о необходимости продолжения исследований в направлении расширения инструментов, обеспечивающих финансирование программ и проектов развития инфраструктуры крупного промышленного города.

Цель статьи заключается в разработке предложений по обеспечению финансирования развития инфраструктуры крупного промышленного города с учетом выявленных особенностей этого процесса.

По оценкам специалистов, крупный промышленный город играет значительную роль в региональной и национальной системах расселения [4; 11; 12]. Он имеет высокий уровень промышленной специализации структуры занятости населения, превышающий общенациональный сред-

ний показатель, и высокий уровень диверсификации структуры городской экономики при условии исключения основных градообразующих предприятий. В нем функционирует ограниченное количество базовых градообразующих предприятий, реализующих промышленные функции, которые доминируют над прочими предприятиями градообразующего сектора и обеспечивают реализацию промышленной функции города на национальном и международном уровнях. Черты промышленной специализации и диверсификации структуры городской экономики характерны для значительной части городов Центра, Востока и Юга Украины.

Инфраструктура крупного промышленного города включает: производственную, деловую, социальную и коммунальную. Ее состав представлен на рис. 1.



Рис. 1. Состав инфраструктуры крупного города (составлено автором)

Инфраструктура крупного промышленного города отличается неодно-

родным характером и асимметрией развития, связанной с преобладанием произ-

водственной и деловой инфраструктуры над социальной и коммунальной. Это объясняется, с одной стороны, негативными последствиями ускоренной урбанизации индустриального типа, а с другой – дефицитом средств финансирования развития коммунальной и социальной инфраструктуры. Именно поэтому инфраструктурная политика крупного промышленного города должна быть направлена как на стимулирование инвестиций в существующие и вновь создаваемые объекты инфраструктуры, так и на преодоление асимметрии в развитии составляющих городской инфраструктуры, а именно обеспечение приоритетного развития коммунальной и социальной инфраструктуры.

Основными источниками финансирования программ и проектов развития инфраструктуры крупных городов в настоящее время выступают: бюджетные фонды (средства государственного бюджета, в частности, Государственного фонда регионального развития (ДФРР), государственных субвенций) и средства местных бюджетов территориальных громад) и внебюджетные фонды (привлеченные средства частного капитала, в том числе кредитные ресурсы негосударственных банков и других финансовых посредников; средства внебюджетных негосударственных предприятий и учреждений, благотворительных фондов и организаций; средства спонсорской помощи, средства хозяйствующих субъектов и населения; заемные средства иностранных инвесторов) [13, с. 93-94].

Охарактеризуем отдельные источники бюджетного финансирования. Предоставление финансовых ресурсов из госбюджета Украины на развитие городов осуществляется в рамках выполнения инвестиционных программ и проектов регионального развития за счет средств ДФРР. При этом Порядок подготовки, оценки и отбора инвестиционных про-

грамм и проектов регионального развития, которые могут реализовываться за счет средств ДФРР, а также порядок использования средств этого фонда, утвержденных Постановлением КМУ № 196 от 18 марта 2015 г., ограничивает перечень программ и проектов определенными критериями, к которым относятся следующие:

проект (программа) должен входить в систему приоритетов региональных стратегий развития и Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года;

проект должен быть целевым и по своему назначению направляться на сотрудничество территориальных общин;

проект должен быть формой поддержки добровольного объединения территориальных громад;

проект должен содействовать росту инфраструктурной обеспеченности объединенной громады [13, с. 93-94].

Финансирование проектов и программ развития крупных городов в Украине за счет собственных средств осуществляется из местного бюджета, в первую очередь за счет средств бюджета развития. Именно средства бюджета развития, который является частью специального фонда местного бюджета, в соответствии со ст. 71 п. 3 Бюджетного кодекса Украины направляются на: реализацию инвестиционных проектов; строительство, капитальный ремонт и реконструкцию объектов социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства; строительство газопроводов, газификацию населенных пунктов; строительство и приобретение жилья; строительство и развитие сети метрополитенов; приобретение вагонов коммунального электротранспорта; развитие дорожного хозяйства; природоохранные мероприятия; другие мероприятия, связанные с расширенным воспроизводством.

Формирование доходной базы местных бюджетов осуществляется за счет налоговых и неналоговых источников. Что касается налоговых источников, то несмотря на изменения в законодательстве, касающиеся расширения доходной базы местных бюджетов, реального увеличения общего фонда бюджета в 2015 г. достигнуто не было, что обусловлено высоким уровнем базовой инфляции и базового индекса потребительских цен. В то же время из специального фонда, который формирует бюджет развития, в общий фонд было переведено ряд налогов. В результате реальная доходная база местных бюджетов, пересчитанная с учетом инфляции, была ниже, чем в 2014 г. [13, с. 96-97]. Поэтому при разработке предложений по расширению доходной базы местных бюджетов следует учитывать уровень инфляции.

Основным неналоговым источником формирования доходной базы бюджета выступает использование собственности территориальной громады путем сдачи в аренду недвижимости и приватизации, а также выпуск муниципальных ценных бумаг.

Выпуск муниципальных ценных бумаг позволяет привлекать в достаточно короткий срок значительные средства, необходимые городу для осуществления жизненно важных инвестиционных проектов с последующим приростом коммунальной собственности. В настоящее время территориальная громада имеет в своем распоряжении значительные ресурсы. Это объекты недвижимости, земля, здания, сооружения и коммуникации, которые находятся в собственности территориальной громады и рыночная стоимость которых постоянно растет. Именно собственность территориальной громады может стать основой и гарантом крупных инвестиций в развитие города. Эффективность выпуска и оборота коммунальных ценных бумаг требует не только

компетентного выполнения функций связанных с выпуском, реализацией, оборотом и погашением ценных бумаг, но и предполагает повышения эффективности управления коммунальной собственностью.

Для обеспечения выпуска и обращения муниципальных облигаций необходимо организовать работу подразделений городского совета и организовать структуру их взаимодействия с другими компетентными государственными органами, уполномоченными банками и частными структурами, которые принимают участие в обороте муниципальных ценных бумаг.

Выпуск ценных бумаг требует выполнения работ, не свойственных органам местного самоуправления. Учитывая международный опыт, органам местного самоуправления целесообразно оставить за собой функции централизованного управления оборотом ценных бумаг и собственностью с привлечением городских структур и предприятий для выполнения отдельных функций по управлению оборотом ценных бумаг.

В Украине имеется опыт выпуска муниципальных ценных бумаг. Как отмечает Л. Барабан, «Аналізуючи динаміку зареєстрованих випусків облігацій місцевих позик з 2003 по 2011 р., потрібно зазначити, що чітка тенденція відсутня. Даний ринок розвивається стихійно, нерівномірно за територіальними ознаками і дуже складно спрогнозувати його розвиток» [14, с. 17-18]. Это подтверждается данными Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Украины (НКЦБФР) о выпусках облигаций местных займов в 2003-2015 гг.

На 01.01.2014 г. муниципальные ценные бумаги эмитировали 16 областных центров и 14 других городов. В составе эмитентов наибольшая доля выпущенных облигаций приходится на Киевский, Львовский, Одесский, Донецкий

Запорожский и Харьковский городские советы. В 2010, 2013, 2015 гг. НКЦБФР не осуществляла и не регистрировала выпуск облигаций местных займов. В 2012 г. было осуществлено 12 выпусков облигаций местного займа на сумму 6,09 млрд грн, а в 2014 г. один выпуск – на сумму 2,63 млрд грн. Объем торгов облигациями местного займа на фондовых биржах в 2012 г. составил 2,42% от совокупного объема торгов, в 2013 – 0,19, в 2014 – 0,09, в 2015 г. – 0,006%. Как отмечают специалисты, в настоящее время наблюдается повышение требований вхождения в биржевой реестр для эмитентов муниципальных облигаций, укрепление доверия к рынку облигаций за счет возможности образования Комитета владельцев облигаций, прозрачности и открытости информации о размещении облигаций и эмитенте, а также ожидается появление новых инструментов на рынке ценных бумаг – муниципальных бондов или облигаций городского, местного займа [15-17].

Таким образом, имеется настоятельная потребность в продолжении указанных процессов, поскольку по сравнению с другими способами привлечения инвестиций выпуск муниципальных ценных бумаг имеет высокий потенциал получения значительных объемов инвестиций в определенный период времени, необходимый для осуществления инвестиционных проектов, и обеспечивает прирост стоимости коммунального имущества. Кроме того, выпуск ценных бумаг позволяет ввести в рыночный оборот недвижимость территориальной громады, что даст возможность органам городского управления осуществлять контроль и влиять на формирование рынка недвижимости в городе.

Важным резервом финансирования проектов и программ развития городской инфраструктуры выступает использование механизма государственно-частного

партнерства. Взаимодействие органов местного самоуправления и бизнес-структур, основанное на принципах государственно-частного (социального) партнерства, предполагает совместное финансирование и передачу выполнения отдельных функций бизнес-структурам. Это взаимодействие имеет целью развитие инвестиционной деятельности, повышение коммерческой и бюджетной эффективности, реализации социальной ответственности бизнеса. Взаимодействие органов местного самоуправления и бизнес-структур должно носить системный и комплексный характер, быть ориентировано на долгосрочную перспективу, организовываться в соответствии с приоритетами экономического и социального развития территории [18, с. 261]. При этом целесообразно соблюдение следующих принципов:

приоритетность интересов территориальной громады;

социально-инвестиционный характер вложений;

прозрачность осуществления взаимодействия;

направленность на долгосрочную стратегию развития территории;

создание системы преференций для участников социальных проектов;

согласованность действий с ответственностью.

За счет совместного финансирования проектов снижается нагрузка на местный бюджет; расширяется конкурентная среда в сфере предоставления услуг; улучшается инвестиционный климат территории; создаются дополнительные рабочие места; предоставляется возможность получить в коммунальную собственность объекты после окончания срока концессионного соглашения.

Привлечению ресурсов бизнеса для реализации проектов модернизации и инфраструктуры содействует наличие инвестиционного климата и факторов

привлекательности территории. Обычно под инвестиционным климатом понимается система отношений, формирующихся под влиянием взаимосвязанных процессов и условий инвестиционной деятельности политического, социально-психологического, финансово-экономического, законодательного, нормативно-правового, экологического, уголовного, ресурсно-сырьевого, производственного, инновационного, трудового, инфраструктурного, потребительского и институционального характера [19, с. 125].

Что касается инвестиционной привлекательности территории, то она включает как объективные, так и субъективные условия и предпосылки. К объективным условиям относится инвестиционный потенциал территории, а к субъективным – деятельность органов местного самоуправления по раскрытию этого потенциала и привлечению инвестиций. К общим факторам, способствующим обеспечению инвестиционной привлекательности территории, относятся потребительские, производственные, трудовые, финансовые, инновационные [19, с. 136].

Наряду с общими факторами целесообразно учитывать действие специальных факторов, к которым целесообразно отнести информационную прозрачность (прозрачность информации об объектах возможных инвестиций) и инвестиционную лояльность (уровень взаимной лояльности органов местного самоуправления и инвестора), механизм отложенных налоговых платежей (мультипликации инвестиций).

Фактор инвестиционной лояльности раскрывает возможности получения дополнительных преференций инвестором со стороны органов местного самоуправления при условии выполнения им инвестиционных обязательств, связанных с реализацией проектов развития сферы жизнеобеспечения территории [20, с. 144].

Фактор информационной прозрачности неразрывно связан с созданием и

использованием геоинформационных систем (ГИС), которые содержат полную и достоверную информацию об объектах возможных инвестиций. Создание и использование ГИС определены среди основных мероприятий по реализации задач Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 г. [1].

Геоинформационная система представляет собой комплекс взаимодействующих компонентов: компьютерных средств, программного обеспечения, геопространственных данных, регламентов и пользователей. Она выполняет функции сбора, обработки, хранения и использования геопространственной информации. Формирование ГИС осуществляется в соответствии с Концепцией проекта Закона Украины «О национальной инфраструктуре геопространственных данных» [21].

В Украине имеется значительный опыт создания и внедрения специализированных ГИС на уровне крупных городов (в частности, Одессы, Харькова, Винницы, Донецка) для потребностей информационных систем управления городским хозяйством, оценки территории, социо-экономико-экологического мониторинга, градостроительного планирования и создания земельного кадастра.

Опыт непосредственного руководства исследованиями, связанными с формированием и внедрением геоинформационных систем в рамках выполнения тематики НИР в Институте экономико-правовых исследований НАН Украины и Донбасской академии строительства и архитектуры в 2006-2009 гг., а также участия в разработке и эксплуатации геоинформационного модуля автоматизированной системы учета коммунальной собственности г. Донецка в 2012 г., позволил составить типовую схему объектно-функциональной структуры ГИС «Инфраструктура крупного промышленного города» (рис. 2).





Рис. 2. Объектно-функциональная структура ГИС «Инфраструктура крупного промышленного города» (составлено автором)

ГИС как фактор инвестиционной привлекательности территории должна обеспечивать оперативное получение инвесторами полной и достоверной информации об объектах возможных инвестиций, а также содействовать размещению и обороту облигаций местных займов.

Что касается адаптации зарубежного опыта по использованию механизма отложенных налоговых платежей (мультипликации инвестиций) как способа финансирования инфраструктурных проектов [22], то он, безусловно, позволит привлечь значительное количество инвесторов. Однако требуется серьезная оценка преимуществ и недостатков использования этого инструмента для всех участников инвестиционного процесса, включая государство, органы местного самоуправления, потенциальных инвесторов и пользователей объектов инфраструктуры:

При этом надо учитывать высокий уровень инфляции и нестабильность национальной валюты, которые могут нивелировать мультипликативный эффект инвестиций.

Выводы

1. Особенности инфраструктуры крупного промышленного города заключаются в ее неоднородности и асимметрии развития. В связи с этим задачами городского управления являются управление имеющимися объектами инфраструктуры, строительство новых объектов, преодоление имеющейся асимметрии за счет собственных и привлекаемых дополнительно финансовых ресурсов.

2. Основными источниками финансирования программ и проектов развития инфраструктуры крупного промышленного города выступают средства государственного и местного бюджетов, внебюджетные средства. В настоящее время

средства государственного и местного бюджетов не позволяют обеспечить финансирование в полном объеме. В связи с этим необходимо привлечение внебюджетных средств за счет применения механизмов государственно-частного партнерства, рынка ценных бумаг, отложенных налоговых платежей и т.д.

3. Выпуск муниципальных ценных бумаг, обеспеченных имуществом, находящимся в собственности территориальной громады, позволит привлечь значительные объемы средств реализации проектов развития коммунальной и социальной инфраструктуры. Однако при этом требуется большая организационная работа, включая взаимодействие органов местного самоуправления и организаций, привлекаемых для выполнения функций по обороту ценных бумаг.

4. Привлечению ресурсов бизнеса для реализации проектов развития инфраструктуры содействует наличие инвестиционного климата и действие факторов инвестиционной привлекательности. К факторам инвестиционной привлекательности следует отнести информационную прозрачность и взаимную лояльность власти и бизнеса. Обеспечению информационной прозрачности содействует использование геоинформационных систем, содержащих полезную и достоверную информацию об объектах возможных инвестиций.

5. Предложенные подходы к привлечению дополнительных финансовых ресурсов позволят повысить финансовую обеспеченность и реализуемость проектов и программ развития инфраструктуры крупного промышленного города.

Дальнейших исследований требуют вопросы комплексного использования предложенных подходов к привлечению средств финансирования проектов и программ развития инфраструктуры крупного промышленного города с учетом

интересов всех участников данного процесса.

Литература

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – Ст. 1966.

2. Буряченко А. Світовий досвід фінансування розвитку інфраструктури міст / А. Буряченко, Л. Гераймович // Міжнародна економічна політика. – 2014. – № 1 (20). – С. 105-128.

3. Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения / И.В. Запатрина; НАН Украины, Ин-т экон. и прогнозир. – К., 2010. – 336 с.

4. Іщенко О.А. Соціально-економічний потенціал подолання кризового стану великого промислового міста: монографія / О.А. Іщенко, О.Ю. Тімарцев. – Донецьк: Ноулідж, 2009. – 234 с.

5. Карлова О.А. Теорія і практика розвитку інфраструктури міста: монографія / О.А. Карлова; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : Форт, 2010. – 279 с.

6. Petrenko Yu.O. Industrial city development under the influence of local taxation / Yu.O. Petrenko // Економіка промисловості. – 2012. – № 3-4 (59-60). – С. 43-63.

7. Солодовнік О.О. Удосконалення механізму фінансування інфраструктурних проектів шляхом випуску інфраструктурних облігацій / О.О. Солодовнік, К.І. Докуніна // Бізнес Інформ. – 2014. – № 7. – С. 289-292.

8. Annez P.C. Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we Learned from Recent Experience? / P.C. Annez // World Bank Policy Research Working Paper 4045. – 2006. – November – 30 p.

9. Berke Philip R. Urban Land Use Planning / Philip R. Berke. – 5th edition. – University of Illinois Press. – 2006. – 504 p.

10. Mc Donald J.F. Fundamentals of urban economics / J.F. Mc Donald. – Upper Saddle River (N.J.). – New York, 1997. – 545 p.

11. Елисеєва О.В. Развитие экономики крупного города на основе неоиндустриальной концепции: факторы, особенности и механизмы: монография / О.В. Елисеєва. – Шахты: ЮРГУЕС, 2009. – 143 с.

12. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии / Л.Э. Лимонов. – СПб.: Наука, 2004. – 270 с.

13. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в Україні: монографія / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В.А. Устименко та ін. – Харків: Видавництво «НТМТ», 2015. – 247 с.

14. Барабан Л.М. Перспективи розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні / Л.М. Барабан // Фінансовий простір. – 2011. – № 4 (4). – С. 15-21.

15. Шишков С. Нацкомиссия ужесточила правила размещения ценных бумаг [Электронный ресурс] / С. Шишков. – Режим доступа: <http://business.vesti-ukr.com/114879-nackomissija-uzhestochila-trebovanija-k-vhozhdeniju-cennyh-bumag-v-birzhevoj-reestr>.

16. Буца Ю. Рынок облигаций возможен только при условии защиты прав их собственников [Электронный ресурс] /

Ю. Буца. – Режим доступа: http://www.ucci.org.ua/visti/rus/news/2016/02/18/33_.shtml.

17. Хромаев Т. НКЦБФР анонсировал появление новых инструментов на фондовом рынке [Электронный ресурс] / Т. Хромаев. – Режим доступа: <http://www.rbcua.com/rus/news/nktsbfranon-siroval-poyavlenie-novyh-instrumentov1457618522.html>.

18. Сментина Н.В. Партнерство влади, бізнесу та громади як складова успішності місцевого соціально-економічного розвитку / Н.В. Сментина // Вісник ХНУ. Економічні науки. – 2013. – Т. 3. – № 2. – С. 259-262.

19. Активізація інвестиційного процесу в Україні: колективна монографія / Г.В. Майорова, М.Г. Диба, С.В. Оніщенко та ін. – К.: КНЕУ, 2012. – 472 с.

20. Дегтярев А. Инвестиционный потенциал муниципальных образований: неформальное взаимодействие власти и бизнеса / А. Дегтярев, Р. Маликов, К. Гришин // Общество и экономика. – 2011. – № 2. – С. 141-155.

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1021-р. «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3280.

22. Механизм отложенных налоговых платежей как способ финансирования инфраструктурных проектов: зарубежный опыт: монография / под ред. В.А. Дмитриева, А.В. Баженова. – М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2016. – 223 с.

Представлена в редакцию 19.05.2016 г.