

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КЛАСТЕРНЫХ ПРОЕКТОВ

Исследуется использование механизмов государственно-частного партнерства в регионах. Раскрывается роль ГЧП-проектов в развитии региональных кластеров. Государственно-частное партнерство рассматривается как один из наиболее перспективных инструментов развития региональной инфраструктуры.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, проекты, инфраструктура, кластеры.

E. V. Dorzhieva

## USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR CLUSTER PROJECTS IMPLEMENTATION

The article studies the use of PPPs in the regions, the role of PPP projects in the development of regional clusters. PPP is regarded as one of the most prospective tools for development of the regional infrastructure.

*Keywords:* public-private partnership (PPP), projects, infrastructure, clusters.

Сфера государственно-частного партнерства (ГЧП) все более активно распространяется в мире как по географии, так и отраслям применения. Во многих зарубежных странах, особенно европейских, накоплен солидный опыт работы в данной сфере: энергетика, утилизация отходов, экология, телекоммуникации и ЖКХ все чаще становятся предметом партнерских отношений, выстроенных с использованием разнообразных схем. В России ГЧП, как одно из важных направлений экономической политики при реализации социальных и инфраструктурных проектов, начали рассматривать с 2005 г. Следует отметить, что эта тема обсуждалась и ранее, когда речь шла об отдельных крупных проектах, например, о возможности участия частных компаний в сооружении нефтепроводов на Мурманск или на Дальний Восток и в Китай. Однако официально она была обозначена как стратегическая после выступления В. Путина на съезде Российского союза промышленников и предпринимателей, в котором, в частности, был сделан акцент на том, что «...действительно продуктивным способно стать заинтересованное участие частного капитала в решении приоритетных общегосударственных задач и в крупных национальных проектах» [7].

За истекшие годы как в развитии законодательной базы ГЧП, так и в его нынешнем положении на рынке был отмечен существенный прогресс; в России произошли заметные и весьма значительные события: был подписан или вышел на стадию финансового согласования ряд крупных проектов, многие проекты находятся в стадии проработки. На настоящий момент, в 34 субъектах Российской Федерации уже приняты местные законы о государственно-частном партнерстве, еще более чем в 20 они разрабатываются. К сожалению, федеральный закон о государственно-частном партнерстве до сих пор не принят, но его проект уже внесен на рассмотрение в Госдуму. В июне 2009 г. было учреждено Некоммерческое Партнерство «Центр развития государственно-частно-

го партнерства» как центр по координации инфраструктурных проектов в регионах, миссией которого является содействие модернизации инфраструктуры в России, а ключевыми задачами — проведение мероприятий по принятию региональных нормативных актов о ГЧП, открытие региональных центров развития ГЧП в сотрудничестве с Минрегионразвития России, объединение ресурсов власти и бизнеса для реализации пилотных инфраструктурных проектов на основе моделей ГЧП в сфере энергосбережения, ЖКХ, социальной инфраструктуры.

Несмотря на успешную реализацию отдельных проектов (рис. 1), идея развития ГЧП в России еще должна окончательно оформиться и как экономическая концепция, и как юридическая форма, и как набор инструментов реализации. Точкой отсчета при разработке проектов должны быть потребности развития конкретных территорий.

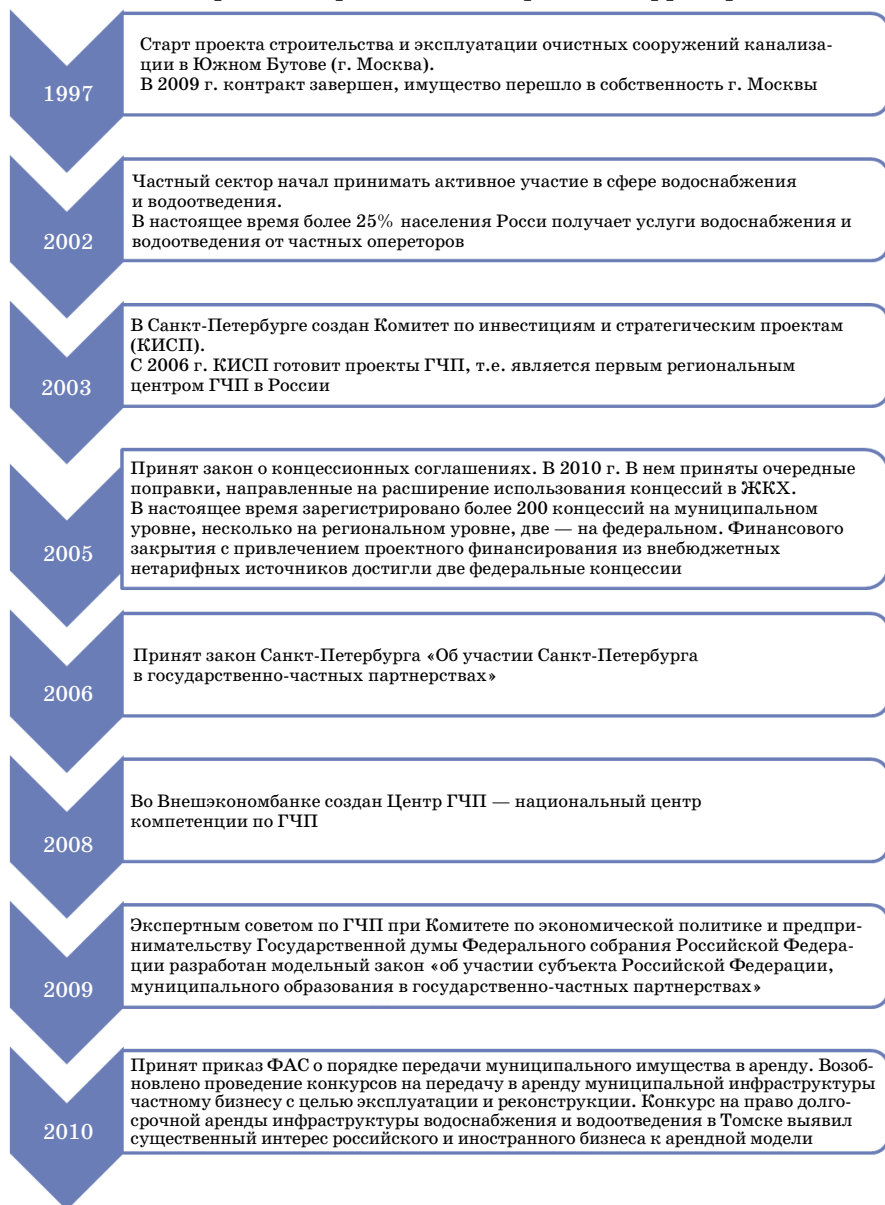


Рис. 1. Рынок ГЧП в России  
(Источник: [8, с. 43])

Неизбежность использования ГЧП на современном этапе как способа внебюджетного финансирования развития общественной инфраструктуры для ускорения экономического роста отмечается многими исследователями. Так, Н.В. Фадейкина приводит следующие аргументы:

- доходы бюджета несопоставимы с потребностями в финансировании развития общественной инфраструктуры;
- способность бюджета осуществлять заимствования (предоставлять гарантии) для финансирования развития общественной инфраструктуры ограничена по сроку и объему;
- способность бюджета осуществлять целевое финансирование развития общественной инфраструктуры, обеспечивающей экономический рост, ограничена принципами формирования и использования бюджета;
- способность банков (даже «Внешэкономбанка») и Инвестиционного фонда РФ финансировать развитие инфраструктуры ограничена, в том числе, использованием инструмента государственных гарантий;
- необходимость превратить бюджетные средства в инвестиционные ресурсы сопряжена с определенными трудностями, разрешению которых способствует переход к программному бюджету, методологии проектного управления и управления по результатам, а также к проектному финансированию за счет внебюджетных источников.
- обеспечение двойного или тройного контроля за расходованием средств (со стороны субъекта сектора государственного управления, инвестора и банка), что способствует повышению эффективности использования кредитных ресурсов и инвестиций [6].

В настоящее время администрации многих российских регионов начинают активно заниматься вопросом привлечения инвестиций в территории. Однако пока в субъектах Федерации нет институтов ГЧП, работа которых позволяла бы привлекать внебюджетное финансирование в инфраструктурные проекты. Также имеет место быть информационный разрыв — регионы не обмениваются опытом друг с другом. Если анализировать ситуацию, сложившуюся в Сибирском федеральном округе, то здесь безусловным лидером в решении вопросов ГЧП, по мнению Председателя Правления НП «Центр развития ГЧП» П. Селезнева, является Красноярский край [3].

Республика Бурятия несколько отстает от других регионов СФО (рис. 2). Сравнительно недавно была утверждена Концепция развития государственно-частного партнерства в Республике Бурятия на 2011–2015 гг. (Постановлением Правительства Республики Бурятия от 31 августа 2011 г. № 466), в рамках которой была предусмотрена разработка следующих документов:

- закона Республики Бурятия «Об участии Республики Бурятия в государственно-частном партнерстве»;
- подзаконных правовых актов закона Республики Бурятия «Об участии Республики Бурятия в государственно-частном партнерстве»;
- внесение изменений в Указ Президента Республики Бурятия «О Совете при Президенте Республики Бурятия по инвестиционной деятельности» в части включения полномочий по развитию государственно-частного партнерства;
- постановления Республики Бурятия «Об утверждении положения о региональном инвестиционном фонде Республики Бурятия».

С другой стороны, следует отметить, что в создании нормативно-правовой базы муниципальных образований по развитию государственно-частного партнерства республика оказалась одной из первых в России (Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов «О Положении

«О муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ» № 578-58 от 15 февраля 2007 г. (ред. от 14 июня 2007 г.); постановление Администрации г. Улан-Удэ «Об утверждении Положения о порядке заключения соглашений о муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ» № 248 от 21 мая 2007 г.).



Рис. 2. Законодательные инициативы субъектов Российской Федерации  
(Источник: [6])

Учитывая то, что в соответствии с Законом Республики Бурятия от 14 марта 2011 г. № 1907-IV «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг.», постановлением Пра-

вительства Республики Бурятия от 15 декабря 2007 г. № 410 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 г.» одним из важнейших направлений стратегического развития Республики Бурятия является развитие туристского кластера, наиболее актуальной задачей, стоящей перед администрацией региона, становится создание туристической инфраструктуры.

Региональные власти пытаются привлечь инвесторов на основе государственно-частного партнерства: «Государство вкладывает средства в развитие инфраструктуры, бизнес — в развитие трансграничных туристских маршрутов, таких, как: «Великий Чайный путь», «Восточное кольцо», «Транссибирский экспресс», «Байкал-Хубсугул» [2].

Успешные примеры сотрудничества государства и бизнеса в туризме есть в десятках стран. В Турции и Тунисе, например, это создание курортных комплексов, гостиниц, в ЮАР — строительство и эксплуатация туристской инфраструктуры в национальных парках, во Франции — строительство копии американского Диснейленда. Рассмотрим подробнее последний пример. Правительство Франции профинансировало строительство инженерной инфраструктуры парка на 400 млн дол. и продало частному инвестору Walt Disney 1,9 тыс. га земли в районе городка Валь д'Эроп по цене сельхозугодий. Также правительство построило около парка станцию трансъевропейского экспресса, предоставило Walt Disney льготные займы и субсидии на 800 млн дол. и установило эффективную налоговую ставку 5,5% вместо 18,6%. Частный инвестор, в свою очередь, вложил 100 млн евро собственных средств, а также привлек 1 млрд евро на бирже и еще столько же у банков. Это позволило спроектировать и построить парк, который посещает треть всех туристов, приезжающих во Францию, и который приносит стране 6,3% всех туристических доходов. На 1 евро госинвестиций в проект в итоге пришлось 10 евро частных. Появилось 56 тыс. новых рабочих мест, а Валь д'Эроп, расположенный в 32 км от Парижа, стал международным транспортным хабом [4].

В России попытки организовать ГЧП в туризме пока единичны. Создать инфраструктуру для привлечения частных инвесторов планируют власти Соль-Илецка (Оренбургская область), на территории которого находятся лечебные соленые озера. В Калмыкии инвесторам в туризм готовы предоставить льготы по налогу на прибыль (не 17,5, а 13,5%), несколько проектов строительства зон отдыха находятся на разных стадиях реализации. В трех регионах, на территории которых созданы туристические особые экономические зоны (ОЭЗ): Краснодарский край, Иркутская область, Республика Бурятия, — местные власти активно привлекают инвесторов к реализации масштабных инфраструктурных проектов.

Практика показывает, что в России для инвесторов главное даже не налоговые или кредитные льготы, а земля и подготовленная инфраструктура. Однако на сегодняшний день в республике нет как таковых специализированных структур, координирующих реализацию инфраструктурных проектов — привлечение внебюджетного финансирования, работу с инвесторами и т.п.; отсутствует проектная практика. В целях дальнейшего развития институтов ГЧП и формирования региональных «центров компетенций» в Республике Бурятия на базе Фонда поддержки малого предпринимательства ведется работа по созданию института проектных управляющих. В задачи «проектных управляющих» будет входить:

1. Подготовка инвестиционных предложений, инвестиционных площадок.
2. Организация инвестиций в «одно окно» (сопровождение проекта).
3. Подготовка проектов на основе государственно-частного партнерства.

Деятельность по проектам ГЧП будет состоять в следующем:

1. Формирование информационного массива проектных предложений.
2. Выделение из массива проектных предложений инвестиционных проектов, пригодных к подготовке на условиях ГЧП.
3. Отбор инвестиционных проектов в сфере социальной, инженерной и коммунальной инфраструктуры, предполагаемых к реализации на принципах ГЧП.
4. Подготовка юридической модели инвестиционных проектов ГЧП, обоснование финансовой, экономической и бюджетной эффективности реализации проектов ГЧП [5].

Проектная практика в регионе только начинает развиваться. Министерством экономики Республики Бурятия совместно с Центром развития государственно-частного партнерства (г. Москва) проведен анализ перспективных проектов для реализации на принципах ГЧП.

При этом развитие проектов с применением механизма ГЧП планируется, в основном, в сферах здравоохранения, социального обслуживания населения, спорта и культуры, ЖКХ, в транспортной отрасли. Так, в рамках инвестиционного проекта по комплексной жилой застройке 104 микрорайона г. Улан-Удэ планируется строительство двух детских садов на 240 мест. Центром развития ГЧП ведется предварительный анализ проекта по строительству современного пансионата длительного пребывания для пожилых людей на 260 мест в пос. Забайкальский г. Улан-Удэ, стоимость проекта составит 890 млн р. Предполагается строительство физкультурно-оздоровительного комплекса на территории улан-удэнского комплексного центра социального обслуживания населения «Доверие». В сфере транспортной инфраструктуры возможно строительство путепровода через железную дорогу: ул. Куйбышева — ул. 3-Транспортная. Прорабатывается возможность строительства второй очереди мусороперерабатывающего предприятия в г. Улан-Удэ, мусоросортировочных и мусороперегрузочных станций, полигонов ТБО, планируемых к включению в разрабатываемую федеральную целевую программу «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2011–2020 гг.» [1].

Как видно, о развитии туристского кластера речи пока не идет, между тем, с точки зрения актуальности, наиболее востребованными для региона можно назвать сферу ЖКХ и туристско-рекреационный комплекс. Можно использовать три формата сотрудничества региональных властей и бизнеса в туризме. Если речь идет о крупных проектах, где необходимо создание инфраструктуры и коммуникаций, используются договоры концессии, лизинг или прямое финансирование регионом инфраструктурной части проекта (в республике получило распространение последнее). При строительстве конкретных объектов, например гостиниц, ресторанов, регион может стимулировать инвесторов низкими налогами, недорогими кредитами и прочими льготами (инвесторам ОЭЗ «Байкальская гавань» предоставляются следующие налоговые льготы: налог на имущество — 0%, налог на землю — 0%, транспортный налог — 0%, сниженная ставка налога на прибыль — 15,5% для резидентов ОЭЗ). В мировой практике ГЧП распространено и в сфере маркетинга, когда государство и частные компании вместе финансируют продвижение страны или региона внутри страны и за рубежом. Это наименее рискованные и наиболее быстрокупаемые вложения, которые, как правило, осуществляются через национальные туристические организации. На наш взгляд, региону необходимо сфокусироваться на продвижении бренда Байкала конкретным туристам, чтобы получить хоть небольшую часть



туристов из Китая (ожидается, что к 2020 г. их будет около 100 млн, но проектов для их привлечения в регионе нет).

### Список использованной литературы

1. В Бурятии определены проекты для государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/v-buryatii-opredeleny-proekty-dlya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>.
2. Думновой Т.Г. Стратегические проекты развития туризма в Республике Бурятия: доклад [Электронный ресурс] / Т.Г. Думновой. — URL: [http://economy.govrb.ru/minister/speeches.php?ELEMENT\\_ID=573](http://economy.govrb.ru/minister/speeches.php?ELEMENT_ID=573).
3. Заседание Координационного совета РСПП в Сибирском федеральном округе и Центра развития ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://рспп.рф/news/view/520>.
4. Киселева Е. Крупные проекты можно реализовать только при взаимодействии государства и бизнеса / Е. Киселева, М. Лозовский // Российская Бизнес-газета. — 2011. — 12 июля.
5. Помощь инвесторам [Электронный ресурс]. — URL: <http://passport.vulande.ru/help-investor>.
6. Фадейкина Н.В. Развитие ГЧП и МЧП: регулирование, законодательные инициативы, модели, инструменты оценки эффективности [Электронный ресурс] / Н.В. Фадейкина. — URL: <http://www.misbfm.ru/article/razvitie-gchp-i-mchp-regulirovanie-zakonodatelnye-iniciativy-modeli-instrumenty-ocenki>.
7. Шохин А.Н. Частное дело государства: государственно-частное партнерство / А.Н. Шохин // Прямые инвестиции. — 2005. — № 1. — С. 68–70.
8. Яковлева А. Милостыня или прагматичный подход? Состояние рынка ГЧП и возможности его развития с позиции Внешэкономбанка / А. Яковлева // DF Economic Journal. — 2011. — Июнь. — С. 40–44.

### References

1. V Buryatii opredeleny proekty dlya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/v-buryatii-opredeleny-proekty-dlya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>.
2. Dumnovoi T.G. Strategicheskie proekty razvitiya turizma v Respublike Buryatiya: doklad [Elektronnyi resurs] / T.G. Dumnovoi. — URL: [http://economy.govrb.ru/minister/speeches.php?ELEMENT\\_ID=573](http://economy.govrb.ru/minister/speeches.php?ELEMENT_ID=573).
3. Zasedanie Koordinatsionnogo soveta RSPP v Sibirskom federal'nom okruge i Tsentra razvitiya GChP [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://rspp.rf/news/view/520>.
4. Kiseleva E. Krupnye proekty mozno realizovat' tol'ko pri vzaimodeistvii gosudarstva i biznesa / E. Kiseleva, M. Lozovskii // Rossiiskaya Biznes-gazeta. — 2011. — 12 July.
5. Pomoshch' investoram [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://passport.vulande.ru/help-investor>.
6. Fadeikina N.V. Razvitie GChP i MChP: regulirovanie, zakonodatel'nye initsiativy, modeli, instrumenty otsenki effektivnosti [Elektronnyi resurs] / N.V. Fadeikina. — URL: <http://www.misbfm.ru/article/razvitie-gchp-i-mchp-regulirovanie-zakonodatelnye-iniciativy-modeli-instrumenty-ocenki>.
7. Shokhin A.N. Chastnoe delo gosudarstva: gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo / A.N. Shokhin // Pryamyie investitsii. — 2005. — № 1. — S. 68–70.
8. Yakovleva A. Milostynya ili pragmatichnyi podkhod? Sostoyanie rynka GChP i vozmozhnosti ego razvitiya s pozitsii Vneshekonombanka / A. Yakovleva // DF Economic Journal. — 2011. — June. — S. 40–44.

### Информация об авторе

Доржиева Елена Викторовна — кандидат экономических наук, доцент, кафедры экономики, организации и управления предприятиями перерабатывающей промышленности и сферы услуг, Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления, г. Улан-Удэ, e-mail: [elendorg@mail.ru](mailto:elendorg@mail.ru).

### Author

Dorzheeva Elena Viktorovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Economy, Organization and Management of Enterprises in Processing Industry and Service Sector, East-Siberian State University of Technology and Management, Ulan-Ude, e-mail: [elendorg@mail.ru](mailto:elendorg@mail.ru).