

**ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
КАК ИНСТРУМЕНТА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ
В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЗОНЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ**

Отмечается, что государственно-частное партнерство — это одна из новых форм совместной работы бизнеса и государства. Делается вывод о том, что создание законодательной базы о региональных зонах экономического благоприятствования позволит упорядочить разделение полномочий на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Приводится краткий обзор теории частно-государственного партнерства, законодательных актов, даются примеры внедрения ГЧП в России и Республике Бурятия.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиции, региональная экономика.

N.M. Shodorova

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS INSTRUMENT
OF ATTRACTING INVESTMENTS INTO MOST-FAVOURED-NATION
ECONOMIC ZONES**

The author states that public-private partnership is one of the new forms of collaborative work of business and government. Creating a legal base for regional economic mfn-zones will help regulate delegating authorities at the municipal, regional and federal levels. The article also provides an overview of the theory of public-private partnerships, statutory instruments, examples of introducing PPPs in Russia and in the Republic of Buryatia.

Keywords: public-private partnerships, investment, regional economy.

В последнее время все активнее обсуждается важность взаимодействия бизнеса и государства, одной из форм которого может быть партнерство государственного сектора с частным капиталом, направленное на решение различных проблем российской экономики, на основе взаимной ответственности и взаимного интереса.

Поиск стабильных источников инвестиционных ресурсов, разработка действенных региональных механизмов, их трансформация в инвестиции в основной капитал, а также эффективное размещение инвестиций в реальном секторе, активизация региональных инвестиционных процессов приобретают на современном этапе особую значимость для всех без исключения субъектов России, становятся главными задачами.

В начале 1990-х гг. во многих развитых странах был осуществлен переход от бюджетного финансирования к смешанному, что позволило использовать партнерство государства и бизнеса в качестве инструмента привлечения инвестиций и привело к возникновению концепта частно-государственного партнерства (ЧГП).

Государственно-частное партнерство (ГЧП) — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей.

Понятие и механизмы ГЧП укоренились и используются в мировой практике привлечения частных компаний для долговременного финансирования и управления общественной инфраструктурой, включая широкий круг объектов, таких как:

- транспорт — строительство, эксплуатация, обслуживание, внедрение систем управления движением и множество других проектов в различных транспортных отраслях, включая городской транспорт;

- жилищно-коммунальное хозяйство — обслуживание населения, эксплуатация коммунальных сетей (водопровод, канализация), уборка улиц, вывоз и утилизация мусора;

- экология — создание, обслуживание и развитие городских и загородных парков с правом эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма;

- недвижимость — строительство и эксплуатация общественных зданий и муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах;

- общественный порядок и безопасность — обеспечение порядка на транспорте и в общественных местах, обслуживаемых частными компаниями, организация и обслуживание парковок;

- телекоммуникации — создание телекоммуникационной инфраструктуры и предоставление услуг потребителям;

- финансовый сектор — привлечение частных страховых и управляющих компаний в сферу обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;

- образование — строительство и оборудование школ и иных учреждений частными компаниями, получающими право застройки и развития прилегающей территории.

Понятие частно-государственного партнерства чаще всего соотносят с капиталоемкими мегапроектами, например строительством трубопроводов, железных дорог, освоением северного морского пути и др. Однако, как показывает опыт западных стран и пилотные проекты в России, значительные возможности для сотрудничества в формате частно-государственного партнерства располагаются в зоне региональной и муниципальной собственности.

Формы, в которых реализуется ГЧП, отличаются степенью ответственности, которую государство или частный сектор берут на себя, за эксплуатацию и техническое обслуживание, капитальные вложения и текущее финансирование, коммерческий риск, а также тем, кому принадлежат активы, и длительностью сотрудничества. Основные формы ГЧП следующие: контракты на обслуживание; контракты на управление; договоры об аренде; контракты на строительство, эксплуатацию, передаче (СЭП) и их разновидности; концессия (табл.). Следует отметить, что даже в тех случаях, когда частный сектор принимает на себя все обязанности по эксплуатации и финансированию, как это происходит в случаях с концессией и продажей активов, выполняет он эти обязанности в рамках правовой структуры, созданной государством. Целями участия государства в создании такой правовой структуры являются защита потребителей от монопольного ценообразования, обеспечение следования

санитарным и экологическим нормам и применение механизмов субсидирования, которые гарантировали бы доступ к услугам наиболее неимущей части населения.

Характеристика форм частно-государственного партнерства

Форма ЧГП	Собственность на активы	Эксплуатация и техническое обслуживание	Капитальные вложения	Коммерческий риск	Длительность	Вид договора
Контракт на обслуживание	Государственная	Государственный и частный сектор	Государственный сектор	Государственный сектор	1–2 года	Контракт на обслуживание
Контракт на управление	Государственная	Частный сектор	Государственный сектор	Государственный сектор	3–5 лет	Контракт на управление
Договор об аренде	Государственная	Частный сектор	Государственный сектор	Коллективный	8–15 лет	Договор об аренде
СЭП	Частная и государственная	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	20–30 лет	Контракт на СЭП
Концессия	Государственная	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	25–30 лет	Договор о концессии

Заблуждением является мнение о том, что, вступая в ГЧП, органы власти теряют контроль над обеспечением населения услугами. Органы власти утверждают основополагающие правила и имеют возможность моделировать партнерство таким образом, чтобы оно отражало их цели, политику и нормативные требования. В действительности они получают даже больший контроль, так как ГЧП сопровождается тщательно составленным договором, что не всегда происходит при использовании собственного менеджмента и персонала.

Основной аргумент в поддержку государственно-частного партнерства состоит в том, что и общественный (государственный), и частный секторы обладают своими собственными уникальными характеристиками и преимуществами, при объединении которых создается возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов. При этом государство выполняет двойственные функции: во-первых, оно в лице органов власти выступает одной из сторон договора, во-вторых, является гарантом соблюдения принятого соглашения.

Благодаря соглашению о партнерстве происходит объединение ресурсов двух хозяйственных субъектов — государства, которое обладает огромным потенциалом собственности, и бизнеса, имеющего ресурсы для инвестиций и использующего, как правило, более эффективные методы хозяйствования. Такое «объединение» имеет следующие преимущества:

- развитие конкурентных отношений в сфере производства общественных благ;
- применение современных технологий в управлении социальными институтами;
- повышение качества социальных услуг.

Задачи ГЧП:

- справедливо распределить риски между частной и государственной структурами, опираясь на способность каждой из них управлять рисками;

– обеспечить для каждой стороны вознаграждение с учетом принятого риска.

Причины создания ГЧП: необходимость в модернизации инфраструктуры и соответствующих капиталовложениях; неэффективность управления; ограниченность бюджетных средств; недостаточные инвестиции частных операторов, связанные с высокими рисками рынка. Иначе говоря, ГЧП уместно в том случае, когда компромисс — объединение средств и деление рисков.

Современными формами ГЧП являются:

- контрактное управление (в том числе аренда);
- предприятия, созданные путем акционирования или на условиях долевого участия государства и бизнеса;
- концессии.

Как показывает зарубежный опыт, наиболее перспективной формой государственно-частного партнерства являются концессии. В отличие от арендных отношений они носят долгосрочный характер (25–30 лет), что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Кроме того, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений.

В Российской Федерации планы ГЧП частично реализуются в форме утверждаемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти концепций и планов действий по развитию отдельных секторов и отраслей экономики, федеральных целевых программ.

Так, федеральными органами исполнительной власти с привлечением представителей бизнеса были разработаны проекты стратегий развития ряда секторов экономики. Инструменты ГЧП используются в развитии внешнеэкономических связей.

Использование потенциала ГЧП повысит эффективность мер, стимулирующих бизнес к эффективному инвестированию (институт особых экономических зон, механизмы концессионных соглашений, инвестиционный фонд, венчурные фонды с государственным участием, развитие инфраструктуры бизнес-инкубаторов, промышленных парков, центров трансфера технологий и др.).

Также одним из эффективных способов ГЧП является создание особых экономических зон (ОЭЗ). ОЭЗ — определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности.

ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры. Существуют три типа ОЭЗ:

- промышленно-производственные — создаются на участках территории, площадь которых составляет не более 20 км²;
- технико-внедренческие особые экономические зоны — создаются не более чем на двух участках территории, общая площадь которых составляет не более 2 км²;
- туристско-рекреационные — создаются на территории, на которой возможно осуществление туристско-рекреационной деятельности.

21 июля 2005 г. был принят федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ. Таким образом, появилась возможность применять в РФ одну из наиболее популярных в Европе форм ЧГП — концессию.

Заклячая концессионное соглашение, государство просит частного инвестора вложить в государственные активы необходимые средства, а взамен предоставляет ему эти активы в коммерческую эксплуатацию на длительный срок.

Из этого следует, что наиболее заинтересованной стороной в заключении концессионного соглашения является государство, поэтому закон «О концессионных соглашениях» должен обеспечить в первую очередь частному инвестору привлекательные, комфортные и безопасные условия вложения своих средств в государственное имущество.

Важным условием эффективного ЧГП является формирование институтов информационного взаимодействия органов исполнительной власти и бизнеса при выработке экономической политики, подготовке проектов нормативных правовых актов, разработке и реализации бюджетных программ.

В настоящее время в России существует ряд действующих институтов частно-государственных консультаций, к которым, в частности, следует отнести Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации и Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

Вместе с тем существующие механизмы консультаций бизнеса и государства недостаточны для решения поставленной задачи. В практической деятельности государственных органов не развиты механизмы публичного обсуждения общественно значимых решений. Консультации с объединениями работодателей носят фрагментарный характер и полностью зависят от усмотрения ведомств, что не может не сказываться на качестве и проработанности решений.

В соответствии с Концепцией административной реформы 2006–2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, были разработаны и внедрены организационные механизмы:

- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества.

Ярким примером инвестиционной привлекательности отраслей и широкого внедрения схем частно-государственного партнерства является Республика Бурятия. Согласно экспертным оценкам, Республика Бурятия входит в 20 регионов, имеющих наиболее высокий потенциал, и в пять лучших регионов, имеющих благоприятный фон для иностранных инвестиций. Республика Бурятия отнесена экспертами в двадцатку регионов, имеющих высокий интеллектуальный потенциал и квалифицированные трудовые кадры.

В настоящее время Правительством Республики Бурятия разработана законодательная база для создания зон экономического благоприятствования (закон РБ «О зонах экономического благоприятствования в РБ» [1], постановления Правительства РБ № 364, 365, 366, 367).

По итогам прошедшего в ноябре 2008 г. конкурса было объявлено о создании пяти зон:

- ЗЭБ ТРТ «Северобайкальский район»;
- ЗЭБ ТРТ «Город Северобайкальск»;
- ЗЭБ ТРТ «Тункинская долина»;
- ЗЭБ ТРТ «Ацагатская долина»;
- ЗЭБ ТРТ «Город Улан-Удэ».

В Северобайкальске и Северобайкальском районе в строительство первой очереди ЗЭБ будет привлечено порядка 3 млрд р. частных инвестиций и около 500 млн р. бюджетных средств — на асфальтирование дорог, строительство источников теплоснабжения, очистных сооружений и канализации, организацию электро- и водоснабжения. Первая очередь ЗЭБ предполагает глубокую реконструкцию курортов Хакусы и Дзелинда за счет строительства гостиниц уровня «три звезды» (с сохранением объектов эконом-класса), международного отеля на 100–150 номеров на окраине Северобайкальска, строительство апартаментов, гостиниц разного уровня комфорта и цен, этнографической деревни, а также организацию туристской площадки на Слюдянских озерах. Последняя предполагает размещение 20 палаточных лагерей. В черте Северобайкальска планируется создать сафари-парк, на территории которого будут представлены копытные обитатели Северного Байкала в их естественной среде обитания.

А всего в течение десяти лет в туристический комплекс севера Байкала — проект под названием Organic Escape — будет привлечено до 5 млрд р. частных инвестиций, при этом расчетная окупаемость объектов проекта составит от 4,5 до 8,0 лет.

Уже сейчас ведутся инженерно-геологические изыскания и разработка архитектурных проектов объектов туриндустрии с привлечением экспертов компаний Ahma Engineering и Hospitality In.Comm. Заказано производство нескольких судов на воздушной подушке для обеспечения транспортной доступности района. На эти цели в 2010 г. запланировано привлечь 350 млн р. частных инвестиций.

Реализацию проекта ЗЭБ Северного Байкала планируется осуществить в рамках частно-государственного и частно-муниципального партнерства, при котором контрольный пакет акций будущего оператора ЗЭБ останется у муниципалитета.

Предполагается, что реализация проекта позволит привлечь на север Байкала 120–200 тыс. отдыхающих в год. По экспертным оценкам, в создаваемой под проект инфраструктуре смогут работать до 7–9 тыс. жителей Северобайкальска. В проект заложена программа обучения и повышения квалификации работников, которые будут привлекаться для обслуживания объектов турзоны. Она предполагает привлечение к обучению персонала таких учебных заведений, как БГУ, ВСГТУ и ВСГА-КИ, а также улан-удэнских лицеев № 12 и 16.

ЗЭБ ТРТ «Ацагатская долина» предполагает строительство бурятской деревни, визитного центра, мини-поселений всех народов, населяющих Бурятию.

ЗЭБ ТРТ «Город Улан-Удэ» планируется в черте города на Верхней Березовке. Там разместится центр развития экстремальных видов спор-

та «Парк «Адреналин»» на горе Орлиная. Предполагается возвести этнокультурный туристический центр, здание представительств национальных диаспор, гостиницы и рестораны.

ЗЭБ «Нилова пустынь» предусматривает строительство современного бальнеологического курорта на площади в 500 га. К проекту уже проявили интерес предприниматели из Китая, Монголии, Германии и Иркутской области.

Создание на муниципальных территориях ЗЭБ ТРТ скажется на развитии транспортной инфраструктуры, торговли, сферы услуг в районах республики. Туризм в Бурятии предполагается развивать в формате ГЧП. Государство и муниципалитеты берут на себя создание инфраструктуры — строительство дорог, электроснабжение, предоставляют в аренду участки земли под строительство туристско-развлекательных или рекреационных комплексов. Все комплексы будут работать круглогодично, чтобы принести большой мультипликативный эффект.

Инвестиционный потенциал Республики Бурятия для дальнейшего развития частно-государственного партнерства достаточно широк и перспективен как для долгосрочных, так и для краткосрочных инвестиционных проектов.

Список использованной литературы

1. О зонах экономического благоприятствования в РБ: закон РБ от 1 марта 2007 г.

Referenses

1. O zonakh ekonomicheskogo blagopriyatstvovaniya v RB: zakon RB ot 1 March 2007 g.

Информация об авторе

Шодорова Нина Михайловна — кандидат экономических наук, ведущий инженер, лаборатория регионально-экономических систем, Байкальский институт природопользования СО РАН, г. Улан-Удэ, e-mail: shodorova@gmail.com.

Author

Shodorova Nina Mihailovna — PhD in Economics, Senior Engineer, Laboratory of Regional Economic Systems, Baikal Institute of Nature Management SB RAS, Ulan-Ude, e-mail: shodorova@gmail.com.