

## ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ КРАЙНЕГО СЕВЕРА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА\*

Проанализированы структурные приоритеты государства и бизнеса на Севере Дальнего Востока. Рассмотрены суть и механизмы реализации государственно-частного партнерства в условиях Крайнего Севера Дальнего Востока. Проведен анализ направлений совершенствования механизмов государственно-частного партнерства.

*Ключевые слова:* социально-экономическое развитие; государственно-частное партнерство; северные территории; Дальний Восток.

S.N. Leonov

## PECULIARITIES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FAR EAST NORTHERN REGIONS

The article analyzes structural priorities of the government and businesses in the North of the Russian Far East, studies the essence and mechanisms of operating public-private partnerships in the conditions of the region, and analyzes ways of improvement of public-private partnership.

*Keywords:* socio-economic development; public-private partnership; Northern territories; the Russian Far East.

**Особенности хозяйственной деятельности на Крайнем Севере Дальнего Востока.** К настоящему времени отсутствует общепринятая схема физико-географического районирования территории Дальнего Востока России. Выполненные в Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН исследования по анализу системы ландшафтных поясов и зон, позволили выявить на ДВ четыре широтные экономические зоны: Крайний Север (Субарктика), Дальний Север, Ближний Север и Юг, которые отличаются друг от друга характером воздействия природной среды на экономику и условиями проживания населения [10].

Высокое разнообразие природных ландшафтов можно рассматривать как многообразие возможностей, являющихся основанием конкурентных преимуществ регионов. Однако реализация подобных возможностей не происходит автоматически, а требует формирования такой системы организации экономической деятельности, которая обеспечивала бы комфортные условия проживания как пришлого, так и коренного населения. Особо остро подобная задача стоит в отношении районов Крайнего Севера. Для внешнего мира районы Крайнего Севера привлекательны уникальными природными ресурсами и обширными свободными территориями. Для проживающего здесь населения — это гарантия достойной и безопасной жизни в экстремальных природных условиях.

**Приоритеты государства и бизнеса на Севере.** Интересы России на Крайнем Севере можно условно разделить на две группы [6]:

1. Создание новых транспортных коридоров, освоение новых месторождений углеводородов с учетом обеспечения экологического баланса.

\* Работа выполнена в рамках гранта РГНФ «Россия в Арктике: история, современность, перспективы».

2. Развитие социальной инфраструктуры, обеспечение доступности социальных услуг и повышение качества жизни населения, сохранение культурного наследия коренных народов.

Приоритеты, которые напрямую относятся к зоне ответственности государства, касаются обороны, безопасности, экологии. Приоритеты, где возможно участие государства и бизнеса, охватывают транспорт, энергетику, другие отрасли социальной и экономической инфраструктуры.

Высокая инвестиционная емкость проектов освоения Крайнего Севера объясняет безальтернативность прихода в регион крупных структур федерального и международного уровня. На Севере ДВ эта тенденция обозначилась с началом XXI в., когда сюда пришли федеральные холдинги ОАО «Сургутнефтегаз», «Евразхолдинг», ОАО РЖД, «Стальная группа Мечел», МТС, ЗАО «Полус», Внешторгбанк (ВТБ). Отношения государства с крупным бизнесом в перспективе будут связаны с увязыванием целей государства и бизнеса в рамках ГЧП, ведь, по проектным расчетам, на реализацию стратегических приоритетов в Арктике до 2020 г. потребуется свыше 1,3 трлн р. Порядка 500 млрд р. должен выделить федеральный бюджет, 724 млрд — регионы. Ожидается, что доля бизнеса составит около 80 млрд р. [1].

**Суть понятия государственно-частного партнерства.** В настоящее время, условно, государственно-частное партнерство (ГЧП) понимается в широком и узком смыслах. В широком смысле ГЧП — любое официальное конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке; в узком — взаимодействие бизнеса и власти в процессе реализации социально-значимых проектов, имеющих общественное значение.

Реальное государственно-частное партнерство базируется на трех постулатах: сохранение государственной собственности на сооружаемые объекты инфраструктуры; привлечение частного капитала в объекты государственной собственности под гарантии государства; обеспечение частным компаниям прибыльности при условии жесткого госконтроля (см. [3]).

Основными признаками, отличающими государственно-частное партнерство от других отношений государства и бизнеса, является распределение рисков между партнерами и участие всех сторон партнерства в кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости

Государство регулирует деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех направлениях.

Во-первых, вырабатывает стратегию и принципы, на которых организуются отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью.

Во-вторых, формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов.

В-третьих, непосредственно организует государственно-частное партнерство и управляет им на основе разработанных форм и методов с использованием конкретных механизмов.

**Формы реализации государственно-частного партнерства в условиях Севера.** К основным формам реализации ГЧП в современной России относятся следующие.

**Концессия** — специфическая форма отношений между государством и частным партнером, подразумевающая, что концедент (государство или муниципальное образование) передает концессионеру (частный партнер) право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования. Взамен концедент получает вознаграждение в виде разовых (паушальных) или периодических (роялти) платежей. Право же собственности на выработанную по концессии

продукцию передается концессионеру. Исключительный характер прав, предоставляемых государством концессионеру, заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства.

*Соглашение о разделе продукции* — форма ГЧП, появившаяся в нашей стране одной из первых. В Законе «О соглашениях о разделе продукции» прописано, что по соглашению о разделе продукции государство предоставляет частному партнеру «...на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск» [7]. Эта форма ГЧП во многом напоминает концессию. Но, если в концессиях частному партнеру на правах собственности принадлежит вся произведенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции частному партнеру принадлежит только ее часть, другая часть переходит в собственность государства. Условия и порядок раздела продукции между партнерами определяются в специальном соглашении.

*Совместное предприятие* — распространенная форма ГЧП. Организационно-правовой формой партнерства может быть как акционерное общество, акционерами которого являются органы государства и частные инвесторы, так и совместное предприятие с долевым участием сторон. Возможности частного партнера по принятию самостоятельных решений определяются, как правило, размером доли в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от ее величины.

Такой инструмент, как *финансирование налоговых приращений* (Tax increment financing — TIF) привлекается тогда, когда у государства нет возможности профинансировать строительство инфраструктуры. TIF прошел апробацию во многих странах (Европа, Соединенные Штаты Америки, Япония, Китай, Вьетнам) на различных этапах развития. В России Внешэкономбанк уже четыре года активно продвигает идею TIF — реализовывать инфраструктурные проекты, входящие в обязательства государства, за счет привлечения частных инвестиций с возвратом инвестиционных ресурсов за счет будущих налоговых поступлений (дополнительных доходов бюджетной системы), которые генерируются в связи с реализацией этих инфраструктурных проектов. В январе 2012 г. в Кемерово были подписаны протокол и соглашение о том, что возможность применения механизма финансирования налоговых приращений (TIF) будет рассматриваться в расширении провозных возможностей Байкало-Амурской магистрали [5].

Каждая из форм ГЧП предполагает различное соотношение прав собственности и принимаемых рисков для каждого из партнеров.

**Направления совершенствования государственно-частного партнерства, имеющие важное значение для регионов Севера Дальнего Востока России.**

1. Отбор приоритетных проектов, предназначенных для реализации по модели государственно-частного партнерства, должен быть основан на четко разработанных принципах. Зарубежный опыт показывает, что государство, как правило, инициирует и поддерживает проекты государственно-частного партнерства, имеющие инфраструктурный характер [2]. Типичными сферами реализации проектов ГЧП считаются транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищное строительство, телекоммуникации, экологические проекты, финансовая сфера, социальная сфера (образование, культура, здравоохранение).

Важно, чтобы проекты как частного бизнеса, так и совместные государственно-частные имели стратегическое значение не только для бизнес-групп, но для России и ДВ в целом, для конкретных регионов и муниципальных образований. Интерес региона при этом может быть различным (от преодоления системного или отраслевого кризиса, диверсификации и структурной перестройки экономики для выхода на устойчивое развитие, до выхода экономически развитого региона на новую ступень развития).

2. Необходимо совершенствование российского законодательства в части ГЧП и снижение политических рисков, связанных с проектами ГЧП, который является довольно высоким, вследствие значительной временной протяженности таких проектов (15–30 лет) и возможного снижения уровня их правительственной поддержки на протяжении этого срока. Эксперты негативно оценивают предусмотренный действующим законодательством довольно простой механизм выхода государства из партнерства и плохо прописанный механизм компенсации затрат частного инвестора в этом случае [8]. Многие существенные с точки зрения экономической эффективности проекта параметры (например, ставки арендной платы за землю) определяются вне рамок существующего законодательства о ГЧП и могут быть оперативно изменены в неблагоприятную для проекта сторону.

3. В настоящее время в стране отсутствует единый регулирующий орган по реализации и продвижению ГЧП в России. Отметим, что схожие функции в формате общественной организации пытается выполнять Центр ГЧП Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (ВЭБ), но считать подобное участие ВЭБ централизованным и координирующим для различных субъектов Федерации на данный момент некорректно (см. [9]). Но именно ВЭБ, как мощный институт развития, мог бы целенаправленно выступать в этой роли, поскольку ресурсная база у банка для этого достаточна, особенно в свете сотрудничества его с международными организациями (Европейским банком реконструкции и развития, Государственным банком развития Китая и др.).

4. Следует отметить, что в условиях современной действительности в России бизнес и власть в большинстве ситуаций не умеют эффективно взаимодействовать. Уровень развития института ГЧП в России и качество используемых для его реализации инструментов пока очень низкие, при этом доля государственного влияния на ГЧП-проекты пока еще слишком велика (так называемая российская интерпретация ГЧП), чтобы говорить о ГЧП, именно как о форме партнерских отношений с бизнесом [4]. Практика показывает, что в условиях экономического кризиса или нестабильности финансовых рынков, в первую очередь, под угрозу сокращения попадают инвестиционные программы (яркий пример — «замораживание» ряда крупных инвестиционных проектов в форме ГЧП в Санкт-Петербурге, в том числе отказ от строительства Орловского туннеля), а средства перераспределяются по другим статьям расходов [11]. В результате проблемы завершения текущих инвестиционных проектов, а также модернизации и реконструкции существующих инфраструктурных объектов остаются актуальными и требуют решения.

Несмотря на отмеченные моменты, ГЧП продолжает рассматриваться в качестве одного из важнейших механизмов привлечения частного капитала для решения социально-экономических проблем северных регионов страны.

#### Список использованной литературы

1. Басаргин В.А. Мы пойдем на Север [Электронный ресурс] / В.А. Басаргин. — URL: <http://www.rg.ru/2012/04/05/arktika.html>.

2. Леонов С.Н. Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран / С.Н. Леонов, О.В. Сидоренко // Пространственная экономика. — 2011. — № 1. — С. 67–80.
3. Леонов С.Н. Механизм государственно-частного партнерства. Необходимость использования и причины неудач / С.Н. Леонов // Вестник Тихоокеанского государственного университета. — 2009. — № 1. — С. 13–26.
4. Марков М. Инвестиционные проекты в форме ГЧП в РФ [Электронный ресурс] / М. Марков. — URL: [http://www.finansy.ru/st/post\\_1332418665.html](http://www.finansy.ru/st/post_1332418665.html).
5. Меренкова Е. Перспективы развития: найти недостающее звено [Электронный ресурс] / Е. Меренкова // Направление — Дальний Восток. — 2012. — № 3 (31). — URL: <http://www.n-dv.ru/?page=3&article=729>.
6. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html#\\*\\*](http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html#**).
7. О соглашениях о разделе продукции: федер. закон от 30 дек. 1995 г. № 225-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Пахомов С. Государственно-частное партнерство в современной России [Электронный ресурс] / С. Пахомов, Г. Караваев. — URL: <http://bujet.ru/article/23951.php>.
9. Сайт Центра государственно-частного партнерства Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pppcenter.ru/ru/>.
10. Тихоокеанская Россия–2030: сценарное прогнозирование регионального развития / под ред. П.А. Минакира; Рос. акад. наук, Дальневост. отд-ние, Ин-т экон. исследований. — Хабаровск: ДВО РАН, 2010. — С. 148–152.
11. URL: <http://www.gorodovoy.spb.ru/rus/news/civil/768160.shtml>.

## References

1. Basargin V.A. My poidem na Sever [Elektronnyi resurs] / V.A. Basargin. — URL: <http://www.rg.ru/2012/04/05/arktika.html>.
2. Leonov S.N. Zakonomernosti i osobennosti realizatsii selektivnoi regional'noi politiki zarubezhnykh stran / S.N. Leonov, O.V. Sidorenko. // Prostranstvennaya ekonomika. — 2011. — № 1. — S. 67–80.
3. Leonov S.N. Mekhanizm gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Neobkhodimost' ispol'zovaniya i prichiny neudach / S.N. Leonov // Vestnik Tikhookeanskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2009. — № 1. — S. 13–26.
4. Markov M. Investitsionnye proekty v forme GChP v RF [Elektronnyi resurs] / M. Markov. — URL: [http://www.finansy.ru/st/post\\_1332418665.html](http://www.finansy.ru/st/post_1332418665.html).
5. Merenkova E. Perspektivy razvitiya: naiti nedostayushchee zveno [Elektronnyi resurs] / E. Merenkova // Napravlenie — Dal'nii Vostok. — 2012. — № 3 (31). — URL: <http://www.n-dv.ru/?page=3&article=729>.
6. Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v Arktike na period do 2020 g. [Elektronnyi resurs]. — URL: [http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html#\\*\\*](http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html#**).
7. O soglasheniyakh o razdele produktsii: feder. zakon ot 30 Dec. 1995 g. № 225FZ. Dostup iz sprav.pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
8. Pakhomov C. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sovremennoi Rossii [Elektronnyi resurs] / C. Pakhomov, G. Karavaev. — URL: <http://bujet.ru/article/23951.php>.
9. Sait Tsentra gosudarstvenno-chastnogo partnerstva Gosudarstvennoi korporatsii «Bank razvitiya i vneshneekonomicheskoi deyatel'nosti» [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://www.pppcenter.ru/ru/>.
10. Tikhookeanskaya Rossiya-2030: stsennarnoe prognozirovanie regional'nogo razvitiya / pod red. P.A. Minakira; Ros. akad. nauk, Dal'nevost. otd-nie, In-t ekon. issledovaniy. — Khabarovsk: DVO RAN, 2010. — S. 148–152.
11. URL: <http://www.gorodovoy.spb.ru/rus/news/civil/768160.shtml>.

## Информация об авторе

Леонов Сергей Николаевич — доктор экономических наук, главный научный сотрудник, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, г. Хабаровск, e-mail: [leonov@ecrin.ru](mailto:leonov@ecrin.ru).

## Author

Leonov Sergey Nikolaevich — Doctor of Economics, Senior Scientist, Institute of Economic Studies, RF Far East Branch of RAS, Khabarovsk, e-mail: [leonov@ecrin.ru](mailto:leonov@ecrin.ru).