

**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 «Полюс», 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. Neobkhdimost' 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).