
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Кудрявцев А.Л.

Обоснована необходимость рассмотрения территориального аспекта региональной промышленной политики. Проведен анализ современного этапа формирования механизма государственного регулирования территориального развития на основе частно-государственного партнерства. Показаны основные направления реализации частно-государственного партнерства на примере Пермского края.

При формировании современной промышленной политики необходимо обращать внимание не только на отраслевые, но и на территориальные аспекты. Региональные факторы развития конкурентных преимуществ промышленных компаний и, соответственно, концептуальные параметры региональной политики все больше приобретают средовой характер и учитывают:

- социально-экономическое развитие территории – формулирование проблем и поиск наиболее эффективных решений;
- территориальное планирование и правоприменение, призванные обеспечить реализацию поставленных целей регионального развития с учетом реальных временных, финансовых, организационных, человеческих и других видов ресурсов;
- пространственное развитие, необходимое для учета различных региональных факторов, согласования интересов, целей и приоритетов разного уровня, формирования консенсуса участников, контроля за соблюдением установленных "правил игры".

Решение задач территориального развития традиционно упирается в создание мотиваций для промышленных компаний на основе совершенствования организационно-экономических механизмов взаимодействия государства и бизнеса. К таким механизмам относится частно-государственное партнерство.

Частно-государственное партнерство (private public partnership) является сегодня одним из ключевых компонентов государственной территориальной политики, способствуя согласованному развитию государства и корпораций. В рамках данного партнерства объединяются частные и государственные ресурсы и активы, разделяются полномочия таким образом, чтобы усилия одного партнера служили интересам другого. Однако базовые отношения собственности при этом остаются без изменения.

Частно-государственное партнерство возникло в развивающихся странах на этапе массовой приватизации, в развитых странах – в постприватизационный период в процессе осуществления государством управления имуществом. По данным консалтингово-аудиторской компании PricewaterhouseCoopers (PwC), в 2004 и 2005 гг. в мире было заключено свыше 200 сделок частно-государственного партнерства на сумму около 52 млрд. долл. США, из которых 152 проекта стоимостью 26 млрд. долл. США осуществлялись в Европе (при том, что с января 1994 г. по сентябрь 2005 г. стоимость проектов частно-государственного партнерства в Европе составляла 120 млрд. долл.) [1]. В России за 4 ближайших года планируется инвестировать 15 млрд. долл. США в проекты частно-государственного партнерства [2].

Наиболее популярными *объектами реализации* частно-государственного партнерства в регионах являются:

- ЖКХ (передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирме, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой и т.д.);
- социальная сфера (создание социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних, сотрудничество в области образования и т.д.);
- транспорт (строительство автодорог, организация пассажирских перевозок и т.д.);
- недвижимость (строительство гостиниц, строительство жилья молодым и т.д.);
- экология и благоустройство (реконструкция территории городских парков, сооружение набережных и т.д.);
- развитие инновационной инфраструктуры, информационных технологий и т.д.

По сути, данные объекты представляют собой системы жизнеобеспечения общества, стратегические объекты, а также неконкурентные сегменты естественных монополий.

В первую очередь Правительство РФ планирует поддерживать партнерство бизнеса и государства в области ЖКХ, в строительстве и эксплуатации дорог, портов, а также при финансировании научных исследований, "имеющих перспективы коммерциализации и развития инновационной инфраструктуры".

Особую роль в контексте регионально сбалансированного и устойчивого развития играет *жилищный сектор*, выполняющий социальную функцию и обладающий значительным удельным весом в структуре затрат территориальных органов власти на социальную сферу. Развитие жилищного сектора служит мультипликатором экономики и занятости.

Жилищное строительство вместе с реновацией и модернизацией существующего жилого фонда является одним из наиболее важных инвестиционных секторов экономики, в значительной степени финансируемым из частных источников. Формами реализации частно-государственного партнерства в жилищном строительстве являются:

- в странах с рыночной экономикой – аренда и частное домовладение. Это ведет к привлечению частного капитала в объеме, в несколько раз превышающем государственные дотации;
- в России – совместное (частно-государственное) развитие региональных рынков доступного жилья, в том числе за счет использования механизмов ипотечного жилищного кредитования. Началом развития такого партнерства является подписание соглашения о сотрудничестве между Министерством регионального развития Российской Федерации и Внешторгбанком в области реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье – гражданам России" (11 августа 2006 года) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Внешторгбанком используется модель финансирования жилищного строительства, предусматривающая непосредственное взаимодействие с местными органами власти в регионах РФ. В её рамках появляется возможность снять ряд административных барьеров и устранить из процесса застройки и продажи жилья лишние посреднические звенья, что может способствовать повышению доступности жилья.

Для реализации масштабных инфраструктурных проектов частно-государственного партнерства можно использовать следующие средства (*финансовые источники*):

а) Инвестиционного фонда РФ. Постановлением Правительства РФ от 23.11.2005 г. № 694 утверждено Положение "Об инвестиционном фонде Российской Федерации", которым одобрены форма заявки на предоставление государственной поддержки реализации проектов за счет средств Инвестиционного фонда РФ (Приказ от 25.01.2006 г. № 9 Минэкономразвития и торговли РФ) и методические указания по ее оформлению;

б) федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП);

в) бюджетов всех уровней.

Основными *формами реализации* частно-государственного партнерства являются [3]:

а) лизинг (аренда);

б) соглашения о разделе продукции (СРП);

в) инвестиционный контракт;

г) акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия);

д) концессии, финансируемые из Инвестиционного фонда (строительство производственной инфраструктуры), и близкие к ним формы (контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставка продукции для государственных нужд, контракты технической помощи, контракты на управление);

е) федеральные адресные инвестиционные программы (ФАИП), региональные программы и проекты развития территории (развитие социальной и коммунальной инфраструктуры);

ж) региональные налоговые льготы (производство в режиме особой экономической зоны) и т.д. На региональном уровне сегодня 73 субъекта РФ применяют налоговые льготы, 61 – гарантии по займам, 60 практикуют соинвестирование коммерческих проектов, 50 регионов предоставляют инвестиционные налоговые кредиты, 43 – субсидируют процентные ставки [4].

Кроме того, частный инвестор может получить от региональных органов государственной власти и муниципалитетов инвестиции в виде решения проблем, связанных с землеотводами, инженерной подготовкой площадок, разрешениями на строительство, подключениями к энергоснабжению и коммунальным сетям, развитием инновационной инфраструктуры (в том числе созданием технико-внедренческих парков, производственных кластеров). Большое значение имеет политика регионов в отношении цен на электро- и теплоэнергию. На федеральном уровне в дополнение к уже перечисленным инструментам можно добавить особые экономические зоны, Венчурный фонд, Российскую венчурную компанию, технопарки.

Наиболее популярной формой реализации частно-государственного партнерства является *концессия*. Концессии используются государством для определения некоторых рамочных условий, которые касаются каких-то социальных параметров, эксплуатации природных ресурсов и пр. Различают российский и зарубежный опыт функционирования концессий. В Советской России в период НЭПа они широко использовались "в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельском хозяйстве, железнодорожном строительстве и т.п. По количеству концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (24 концессии, 29 млн. руб.), добывающая (14 концессий и 28 млн. руб.), сельское хозяйство (7 концессий и 2 млн. руб.), торговля (7 концессий и 1,5 млн. руб.). Эффективность концессионной политики была столь велика, что был разра-

ботан специальный план, с целью добиться с ее помощью сбалансированного развития различных секторов экономики на основе передовых технологий. Лишь по политическим причинам этот план тогда так и не был реализован" [1]. В мировой практике по концессионной схеме реализованы: транспортно-инфраструктурный проект – строительство и эксплуатация Евротоннеля (15 млрд. долл. инвестиций), долгосрочная инвестиционная программа по созданию трансъевропейских сетей транспорта, телекоммуникаций и энергетических инфраструктур (400 млрд. евро инвестиций в течение 20 лет) и т.д. В развивающихся странах в структуре частно-государственного партнерства концессии занимают 70% по количеству и стоимости всех проектов.

Законодательной основой реализации проектов частно-государственного партнерства являются принятые в 2005 г. законы "О концессионных соглашениях", "Об особых экономических зонах", "Об инвестиционном фонде". Они определяют важные факторы, влияющие на кредитное качество проектов, которые будут использовать проектное финансирование, и создают определенную степень уверенности у участников проектов и инвесторов. Значительную возможность для реализации проектов частно-государственного партнерства дает Закон № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", вступивший в силу с 1 января 2006 г., в котором проводится четкое разделение муниципальной собственности, муниципальных бюджетов со своими источниками, а также устанавливаются права собственности на землю.

Поскольку частно-государственное партнерство представляет собой не только институциональный, но и организационный альянс между государством и бизнесом, для успешной реализации механизма частно-государственного партнерства необходимы четко обозначенные: схема и тендерная основа выбора партнера, открытость и прозрачность, взаимная прибыльность проекта, распределение рисков, наличие четкого механизма разрешения споров, установление точных пределов ответственности.

Эффект от реализации частно-государственных проектов определяется прямыми доходами государства, а также мультиплицирующим воздействием на социально-экономическую эффективность развития городов и окрестных муниципалитетов. Кроме того, развитие частно-государственного партнерства позволяет:

- преодолеть ограниченные возможности региона и муниципальных органов по финансированию социальных и инфраструктурных проектов;
- перенести часть рисков на частный сектор;
- использовать управленческие навыки и опыт частного сектора для повышения качества предоставляемых социальных услуг и увеличения эффективности управления объектами общественной инфраструктуры.

Для получения эффекта необходимо со стороны региональных органов государственной власти оказывать поддержку государственно-частному партнерству, развиваемому в сферах, ранее входивших в государственный сектор. Решающими условиями успеха государственно-частного партнерства являются:

- создание эффективной административной структуры на региональном и местном уровне, которая формирует каркас для деятельности частных инвесторов, например, путем четкого изложения условий подряда, и контролирует реализацию проектов. Примером структур, которым государство делегирует свои полномочия, являются созданные специальные институты, организационно отделенные от государства: агентства, государственные предприятия и корпорации. Однако опыт создания таких структур показал, что типичные

управленческие функции требуют меньших финансовых средств, чем контроль и надзор за результатами делегирования этих функций различным, даже государственным, агентствам;

- предоставление частным инвесторам перспективных планов развития регионов, районов и муниципальных образований и обеспечение безопасности инвестиций. Отраслевые программы, программы регионального развития содействуют повышению привлекательности муниципалитетов и регионов для частных инвестиций на региональном и местном уровне. Формирование соответствующей нормативно-законодательной базы обеспечивает безопасность инвестиций.

Необходимость и безальтернативность частно-государственного партнерства в Пермском крае обусловлена тем, что ситуация с состоянием многих стратегических инфраструктурных объектов в настоящее время достигла критического уровня.

Ожидается, что механизмы частно-государственного партнерства позволят привлечь частный капитал к финансированию и управлению стратегической собственностью с целью расширения ограниченных возможностей государства и муниципальных органов по финансированию социальных и инфраструктурных проектов, переноса части рисков на частный сектор. Кроме того, партнерство с бизнесом обеспечит использование управленческих навыков и опыта частного сектора для повышения качества предоставляемых социальных услуг и увеличения эффективности управления объектами общественной инфраструктуры (согласно мировому опыту, частный сектор примерно на 15% эффективнее государственного) [5].

В Пермском крае используется традиционная схема разграничения полномочий государства и частного бизнеса. Частный сектор осуществляет значительные, причем достаточно рискованные, инвестиции. Он берет на себя обязательства по разработке, строительству жилья, финансированию объектов и управлению ими в соответствии с параметрами и стандартами, установленными государством [6]. Финансовое участие государства в совместных с частым бизнесом проектах ограничено. Оставаясь акционером, оно сохраняет свои имущественные права на собственность или на некоторую ее долю, выполняет определенные партнерские обязательства. При этом государство получает дополнительный доход или возможности для предоставления общественных услуг без дополнительных расходов и платежей партнеру. Частный сектор получает доход от непосредственной эксплуатации построенного объекта, либо в виде платежей от государства.

Взаимодействие корпораций и территории в сфере жилищного строительства также может быть реализовано в процессе осуществления пилотных проектов, в которых бизнес принимает на себя возведение коммерческой недвижимости, а строительством социальной инфраструктуры занимается государство. В 2007 г. такие проекты планируются осуществить в Московской области, Чувашии, Екатеринбурге, Брянске, С.-Петербурге. Они предназначены для того, чтобы отработать систему взаимодействия федеральной власти, муниципалитетов и бизнес-структур. Для реализации таких проектов постановлением правительств регионов четко определяются обязанности всех сторон, разрабатывается система координации их работы.

Внедрение системы частно-государственного партнерства в ЖКХ возможно при эксплуатации отдельных зданий и сооружений для оказания услуг населению через частные компании, которые реализуют задачи государственной или муниципальной власти, по [7]:

- строительству и эксплуатации мусороперерабатывающих заводов (со сдачей их в долгосрочную аренду или концессию);
- внедрению энергосберегающих технологий (развитию предприятий малой энергетики, использующих традиционные или инновационные модели получения энергии, перевода домов частного сектора на автономное отопление и теплоснабжение);
- обеспечению питьевой водой и канализацией;
- обеспечению эксплуатации зданий бюджетной сферы: школ, больниц, административных сооружений.

Подобные небольшие эффективные для бизнеса и муниципальных властей проекты могут обеспечить стабильность и долговременность эксплуатации объектов ЖКХ.

Проблема развития государственно-частного партнерства, в т.ч. с участием крупных иностранных инвесторов, характерна для конкретных секторов транспорта. Для Пермского края актуальны проблемы развития автодорожной инфраструктуры, водного, железнодорожного и авиационного транспорта.

Различают два приоритетных направления привлечения частного сектора *в сферу железнодорожного транспорта*: для финансирования системы и привлечения частного сектора к эксплуатации тех или иных объектов системы. В первом случае могут быть использованы механизмы: заключения контрактов на оказание услуг и техническое обслуживание; получения ссуд под залог грузовых вагонов, пассажирских вагонов и локомотивов; финансового лизинга грузовых и пассажирских вагонов и локомотивов "РЖД" и другим компаниям; производственного лизинга ("почасовая оплата мощности"); частной собственности на ГПЛ (с корректировкой тарифов); строительства, владения и аренды объектов инфраструктуры (продажа и обратная аренда); создания нового производства (мощности, качества и цены) [8]. Частный сектор также может быть привлечен к эксплуатации "коротких линий" (клиенты: в одних случаях промышленные предприятия, в других – местные органы власти), портовых сооружений, устройств и оборудования, конечных выгрузочных пунктов или контейнерных депо и т.д.

Частно-государственное партнерство на уровне регионов уместно при организации транспортного движения, например, в виде создания и эксплуатации платных автомобильных дорог. "Концепцией национальной программы модернизации и развития автомобильных дорог РФ до 2025 г." закреплена возможность привлечения внебюджетных источников для финансирования *развития дорожной сети*, в качестве которых могут выступать частные инвестиции, государственные долговые обязательства, а также заемные средства, в том числе от международных финансовых организаций. Различают две разновидности проектов частно-государственного партнерства по строительству автомобильных дорог. Согласно первой, частный партнер является владельцем дороги. Он берет на себя все бизнес-риски – дорога эксплуатируется, частный партнер получает доходы. Другая форма партнерства – когда государство платит заранее фиксированную и оговоренную плату за то, что дорога существует и работоспособна. При этом государство берет на себя все риски по ее использованию.

Учитывая специфику дорожной сети, строительство платных автодорог в настоящее время может быть осуществлено лишь на наиболее загруженных участках магистралей на подходах к крупным городам с интенсивностью движения не менее 25 тыс. автомобилей в сутки.

Для портового хозяйства Пермского края внедрение частно-государственного партнерства ограничено, поскольку данный механизм используется, в основном, для

повышения конкурентоспособности портов, укрепления связей с мировым рынком, интенсификации международного торгового обмена между Россией и остальным миром [9]. Для Пермского края частно-государственное партнерство может быть использовано для реализации инвестпроектов по перевалке грузов, особенно контейнеров, обслуживанию судов (буксировка, постанковка к причалу и т.д.), оказанию логистических услуг с высокой добавленной стоимостью, *реконструкции* территории на стыке порта и города в интересах города.

При сегодняшних стандартах конкурентоспособности трудно представить себе страну или регион, которые были бы в состоянии интегрироваться в глобальные рынки без эффективно функционирующей *системы воздушного транспорта* [10]. Данный сектор потенциально способен к полному самофинансированию при проведении определенной государственной политики, роль государства ограничена регулированием безопасности и технических изменений. Однако спрос на инфраструктурные инвестиции в аэропортовые службы и службы воздушной навигации (т.е., потребность в модернизации и ремонте существующей инфраструктуры, потребность в расширении, потребность в адаптации к техническим изменениям, например, А-380) не снижается, что определяет перспективную сферу развития частно-государственного партнерства.

В сфере высоких технологий в России уже реализуется концепция частно-государственного партнерства [11]. В Пермском крае создан региональный фонд венчурных инвестиций в размере 200 млн руб., реализующий новый для России инвестиционный инструмент частно-государственного партнерства. Государство традиционно финансирует фундаментальные и приоритетные прикладные исследования (технологии живых систем, т.е. биотехнологии, нанотехнологии и новые материалы, технологии рационального природопользования, технологии энергосбережения, в том числе технологии альтернативной энергетики, транспортные инновации, включая авиационные и космические, информационные и телекоммуникационные технологии и технологии вооружения). Для прочих, имеющих перспективу реализации, технологических проектов совместное частно-государственное финансирование разработок происходит на основе разделения рисков со стороны бизнеса и территории. Общий бюджет страны на гражданские исследования и разработки в 2006 году составил около 73 млрд руб., а в 2007 году планируется затратить около 89 млрд руб. [13]. При этом для привлечения инвесторов в венчурные фонды планируется капитализировать частные инвестиционные фонды в размере до 49% на условиях 3% годовых [2].

В Пермском крае (Березники, Добрянка и пр.) концессии широко используются в ЖКХ при передаче сети водопроводов и канализования частым собственникам. Особенности концессий, отличающими их от прочих форм контрактов, являются: долгосрочный характер отношений; предоставление большей свободы частному сектору в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений; наличие рычагов воздействия государства на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов; ограниченностью прав, передаваемых государством бизнесу (государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею).

Поскольку в действительности частно-государственное партнерство – это инициатива государства, последнее выступает гарантом законодательной защиты интересов бизнеса в совместных проектах.

Таким образом, искусство региональной промышленной политики в отношении корпораций состоит в том, чтобы, сочетая использование различных инструментов регулирования, создать институциональную среду, достаточную для их конкурентного развития (экономические, политические, идеологические и неформальные институты, институты рынка, права собственности, ценообразования, фирмы, индикативного планирования, налогообложения, трансферов, финансов, внешнеэкономической деятельности).

Основной *идеей* частно-государственного партнерства на уровне региона является то, что каждая корпорация видит региональное развитие как элемент развития собственного бизнеса. Бизнес, безусловно, опережает государство в предпринимательской инициативе и эффективности деятельности, уделяя внимание социальным программам. Однако воплощению почти 90% его стратегических планов препятствует недостаточное развитие инфраструктуры [14], что является прерогативой региональных органов власти. Объединению интересов бизнеса и власти на современном этапе развития способствует реализация *крупных инфраструктурных инвестиционных проектов*, призванных обеспечить поддержку и развитие базовых систем жизнедеятельности (энергетические проекты по модернизации и строительству сетевых сооружений, генерирующих мощностей, атомная энергетика и особые экономические зоны и т.д.). В этих случаях проекты соответствуют социально-экономическим приоритетам развития региона уже на начальном этапе их реализации. Они основаны на долгосрочном инвестировании (от 15 до 20 лет), что может обеспечить высокую динамику экономического роста и способствовать пространственно сбалансированному развитию территории.

ЛИТЕРАТУРА

1. Частно-государственное партнерство: ожидание прорыва / Комитет имущественных, корпоративных отношений и природопользования Республики Бурятия. 28.03.2006.
2. Россия инвестирует \$15 млрд в частно-государственное партнерство // "Прайм-ТАСС". 27.01.2007.
3. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р.
4. Инструменты частно-государственного партнерства "нового поколения" // Эксперт. 2006. № 48 (542).
5. Санникова Т. Применимо ли для России частно-государственное партнерство? // Твой день. 2005. 9 июня.
6. Шанс для российской экономики // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 9 (297).
7. Нецадин А., Горин Н., Тульчинский Г., Нецадина О., Царева И., Хавина А., Анисимов В. Социальная политика российских компаний. М., 2006.
9. Томпсон Л. Государственно-частные партнерства на железнодорожном транспорте // Материалы семинара на тему "Создание государственно-частных партнерств в российском транспортном секторе". Москва, 3 – 4 марта 2005 г.
10. Одиже М. Портовое хозяйство // Материалы семинара на тему "Создание государственно-частных партнерств в российском транспортном секторе". Москва, 3 – 4 марта 2005 г.

11. Роль государственного и частного секторов в инфраструктуре воздушного транспорта // Материалы семинара на тему "Создание государственно-частных партнерств в российском транспортном секторе". Москва, 3 – 4 марта 2005 г.
12. Шеховцов М. Частно-государственное партнерство в венчурных фондах // Международная конференция "Государственные инвестиции в России". Москва, 13 декабря 2006 г.
13. Государственные инвестиции в России. М, 2006.
14. Высокотехнологичный бизнес – на основе частно-государственного партнерства // Коммерсант-Деньги. 2006. 18 сентября.
15. Инструменты частно-государственного партнерства "нового поколения" // Эксперт. 2006. № 48 (542).