

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Ж.А. Захарова,

*к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
Владимирского филиала РАНХиГС*

Возможности реализации стратегии, особенно ее ключевые моменты, касающиеся развития инфраструктуры во многом ограничены ресурсным обеспечением. Для дополнительного поиска инвестиций необходимо включение концессионных соглашений в стратегию региона как важного фактора привлечения частных инвестиций при ее реализации. В статье определена роль концессионных соглашений как основного инструмента государственно-частного партнерства при реализации стратегически значимых инфраструктурных проектов в регионе.

Ключевые слова: концессия, стратегия региона, инфраструктура.

Одним из стратегических путей модернизации экономики нашей страны является развитие системы государственно-частного партнерства, нацеленного на повышение качества и доступности продукции, услуг, бюджетной эффективности, на привлечение в экономику страны посредством согласования экономических интересов государственных и муниципальных органов власти и частного сектора путем объединения их ресурсов и компетенций при формировании и реализации проектов в различных областях экономики.

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, развитие институтов государственно-частного партнерства определяется в качестве стратегического направления.

Особое место в современной экономической политике России занимают крупные комплексные проекты, связанные с модернизацией инфраструктуры конкретных регионов, но являющиеся при этом неотъемлемой составной частью системы долгосрочных стратегических интересов страны¹.

Опережающее формирование инфраструктуры определяется в качестве одного из стратегических направлений экономического развития многих регионов (Тамбовская, Нижегородская, Рязанская, Ярославская, и др. области).

Отношения на принципах ГЧП носят долгосрочный характер и должны в некоторой мере соответствовать стратегии развития регионов. В соответствии с моделью пирамиды стратегии, последняя представляет собой совокупность функциональных стратегий (политик), которые включают программы и проекты, состоящие из мероприятий. Для реализации

любого из мероприятий необходимо соответствующее ресурсное обеспечение. С точки зрения реализации стратегии развития региона важным фактором достаточности ресурсного обеспечения является реализация инфраструктурных проектов на основе механизмов ГЧП, преимущественно концессии.

Наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства в мире являются концессии – более 60% всех проектов. Институт концессионных соглашений позволяет реконструировать и модернизировать объекты инфраструктуры как производственной, так и социальной: автодорожной, коммунальной, порты, аэропорты, здравоохранение, обеспечить качество предоставления общественно-значимых услуг населению региона, муниципального образования.

Однако в РФ случаи заключения концессионных соглашений единичны. Большинство концессионных соглашений в России заключается в сфере транспорта и коммунальной инфраструктуры. Систем теплоснабжения г. Иркутск, Курганской, Владимирской, Пермский край, Республике Карелия, электросетевого хозяйства Владимирская обл., Республике Карелия, систем водоснабжения в Краснодарском крае, комплекса коммунальных систем в Самарской области, транспортной инфраструктуры г. Москва, Санкт-Петербург.

Администрация Владимирской области и Законодательное Собрание региона проводят политику, направленную на привлечение инвестиций. Утверждены «Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2027 года», концепция долгосрочной программы развития внешнеэкономической деятельности области, принят ряд документов, обеспечивающих льготные условия инвесторам². В

целях формирования благоприятной инвестиционной среды и сокращения административных барьеров при Администрации области создана межведомственная комиссия по реализации инвестиционных проектов, представляющих эффективную форму взаимодействия власти и бизнеса.

Инициаторами проектов выступают органы государственной власти. На данном этапе ГЧП является одним из наиболее перспективных направлений в области инвестиционной политики региона. Из существующих механизмов ГЧП в части финансирования развития инфраструктуры в области используются Федеральные целевые программы, Адресная инвестиционная программа, Инвестиционный фонд РФ (проект «Развитие систем теплоснабжения г. Владимира и Владимирской области на 2009–2012 годы»). Таким образом, на сегодняшний день государственно-частное партнерство рассматривают как возможность привлечения инвестиций бизнеса или средств из государственных источников, а не как способ реализации инфраструктурных проектов со смешанным финансированием, и разделением рисков.

Например, в Федеральной целевой программе «Юг России (2008–2012 годы)» указывается, что Программа формируется в том числе на основе «принципа развития механизмов государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов».

В первый раздел этой Программы включены мероприятия, которые должны быть направлены на устранение инфраструктурных ограничений развития экономики на принципах государственно-частного партнерства. При этом четко не устанавливается, каким образом может произойти «снятие инфраструктурных ограничений экономического роста, при низком уровне обеспеченности инженерной инфраструктурой, который препятствует притоку частных инвестиций в капиталоемкие проекты в сфере промышленного, сельскохозяйственного производства и электроэнергетики».

В Программе лишь декларативно говорится, что это произойдет в варианте, когда «на 1 руб., выделенный из федерального бюджета, удастся привлечь в экономику региона около 8 руб. частных инвестиций» и не указывается, на каких условиях будут привлечены частные инвесторы.

Можно предположить, что на самом деле речь идет о том, что для частных инвесторов могут быть созданы определенные условия или сделаны предложения, «от которых трудно отказаться», о чем в Программе прямо не говорится. И такие частные инвесторы, может быть, будут инвестировать свои средства в объекты, предусмотренные Программой, но, может быть, и не будут этого делать. В данном случае речь идет о чем-то другом, не имеющем ничего общего с государственно-частным партнерством.

Стратегией развития региона предполагается активное развитие транзитного потенциала региона,

так как географическое положение Владимирской области имеет прямое сообщение со всеми окружающими областями ЦФО и не только. Через территорию области проходит транспортный коридор МТК №2 «Запад-Восток». В целях улучшения транспортных связей с 2006 г. ведется строительство мостового перехода через р. Оку с обходом г. Муром, что позволяет связать Владимирскую, Нижегородскую, Рязанскую области, разгрузить улично-дорожную сеть города Муром от транзитного транспорта. Так, в настоящее время правительством одобрена ФЦП. Развитие транспортной системы РФ (2010–2015 годы), в рамках которой на территории Владимирской области запланированы 2 инфраструктурных проекта: строительство мостового перехода через р. Оку с обходом г. Муром по подпрограмме «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)».

Так же в рамках ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» подпрограммы «Гражданская авиация» запланирован проект реконструкции аэродрома «Добрынское». Запланировано проведение реконструкции взлетно-посадочной полосы аэродрома «Добрынское», а также строительство объектов аэропортовой инфраструктуры, в том числе гостиницы на 40 мест. Мероприятия по строительству объектов аэропортовой инфраструктуры планируется реализовать за счет средств федерального и регионального бюджета, а так же внебюджетных источников, и с применением механизма государственно-частного партнерства, включая использование концессионных соглашений с учетом организации инвестором в дальнейшем грузовых и пассажирских перевозок воздушным транспортом.

Однако, важной проблемой, требующей решения, является отсутствие государственной поддержки на завершение работ по строительству мостового перехода через р. Оку с обходом г. Муром по подпрограмме «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)». Два года бюджет не мог получить субсидии из Федерального бюджета на реализацию этого проекта. В настоящее время большая часть средств дорожного фонда области направляется на приведение автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения в нормативное состояние, так как доля протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, составляет более 50 %. На 2014 г. субсидии бюджету региона на эти цели предусмотрены.

Касаясь второго проекта, выделение средств из областного бюджета на софинансирование мероприятий строительства аэропорта «Добрынское» в соответствии с Бюджетным кодексом РФ возможно только при условии передачи земельного участка и имущества аэродрома «Добрынское» в собственность Владимирской области, процедура которой проводится на основании приказа заместителя Министра обороны РФ от 04.09.2013 № 676 «О

передаче объектов недвижимости и имущества в собственность Владимирской области». Однако, на данный момент времени этот вопрос передачи не урегулирован и на 2014 год в рамках адресной инвестиционной программы Владимирской области не предусмотрено выделение средств федерального бюджета на реализацию данного проекта.

Таким образом, как для бюджетного финансирования, так и для частных инвесторов важно наличие условий (преференций, льгот, субсидий, чистота объектов собственности,) стимулирующих к применению и реализации проектов государственно-частного партнерства, особенно концессионных механизмов, как наиболее эффективного инструмента государственно-частного партнерства.

В 2012 г. ОАО «Владимирские коммунальные системы» («дочка» ОАО РКС) и администрация Владимира заключили концессионное соглашение в области коммунальной инфраструктуры. Соглашение, вступившее в силу 1 июня 2012 года, предусматривает вложение в объекты теплового хозяйства более 8,7 миллиардов рублей из различных источников за период до 2035 года. Аналогичное концессионное соглашение сроком до 2035 года и объемом вложений свыше 4,75 миллиардов рублей подписано в отношении электросетевого комплекса между администрацией города и ОАО «Владимирская областная электросетевая компания (20 процентов плюс -1 акция принадлежит ОАО «Владимирские коммунальные системы»)). ОАО «Владимирские коммунальные системы» работает в городе с 2003 года на условиях аренды объектов коммунальной инфраструктуры. Компания успешно реализовала ряд крупных инвестиционных проектов, в том числе с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Суммарный объем вложений, осуществленных компанией в реконструкцию и обновление фондов, превысил 550 миллионов рублей. Основной формой такого сотрудничества с 2003 года была аренда. В 2012 г. после внесения поправок в концессионное законодательство (Федеральный закон от 2 июля 2010 года №152-ФЗ «О внесении

изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях».) у участников государственно-частных партнерств появилась возможность трансформации арендных договоров в концессионные соглашения, без проведения конкурсных процедур.

Как раз эти изменения и являются своего рода условиями, которые послужили заключению концессионного соглашения:

1. По закону может не предусматриваться внесение концессионной платы, если концессионер выполняет работы и услуги по регулируемым тарифам;

2. Заключение концессионного соглашения возможно без проведения конкурсных процедур, если объекты концессионного соглашения находились в аренде добросовестного арендатора до 1 января 2010 г.

Таким образом, необходимо включить институт государственно-частного партнерства в реализацию стратегии развития региона в части модернизации социальной и производственной инфраструктуры, как фактор расширения ресурсного обеспечения. Как фактор увеличения притока частного капитала в развитии инфраструктуры экономики региона. На перспективу необходимо ставить задачу дальнейшего использования концессионных соглашений как наиболее эффективной формы государственно-частного партнерства.

Но заключение концессионного соглашения требует более детальной проработки, требует больших трудозатрат, определение четко выверенных обязательств сторон, подкрепленных определенными решениями. Не все к этому готовы и не у всех есть понимание долгосрочной перспективы (в тарифном регулировании, в реализации комплексных программ развития и бюджетных возможностях)

Самый простой и эффективный способ государственно-частного партнерства – это организация строительства нового объекта под ключ с оплатой в рассрочку. В России эта схема пока не работает – финансирующие организации не понимают, как государство будет исполнять свои обязательства на всем протяжении проекта после того, как объект построен.

¹ Грызлов Б. Точки роста. В стране начинается реализация крупнейших инфраструктурных проектов// Московские новости. 2007. 27 июля.

² Закон Владимирской области № 90-ОЗ от 2.09.2002 г. «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Владимирской области».