

Функционирование частно-государственного партнерства на региональном уровне

2009. О.Л. Михеев

кандидат экономических наук

Анализируется практический опыт различных регионов России по организации и функционированию частно-государственного партнерства.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, региональный уровень, инвестиции в экономику.

Выступая 11 октября 2007 г. на заседании Государственного совета по вопросам привлечения инвестиций в экономику регионов, В.В. Путин подчеркнул, что “регионы должны активнее запускать концессионные проекты государственно-частного партнерства... мы знаем, что наиболее эффективный способ реализации тех или иных проектов - это сопряжение возможностей государства и частного бизнеса”. Среди российских регионов одним из лидеров в развитии частно-государственного партнерства (ЧГП) и, главное, в формировании его нормативно-правовой базы, выступает г. Санкт-Петербург. Еще в 2005 г. здесь была предпринята попытка инициировать (по праву законодательной инициативы субъекта РФ) федеральный закон о частно-государственном партнерстве, а также был принят закон субъекта РФ “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах” от 20 декабря 2006 г. (с изменениями на 10 апреля 2008 г.).

В соответствии с данным законом г. Санкт-Петербурга государственно-частное партнерство - взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим лицом или физическим лицом, действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), с объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных. Этот закон в рамках практики ЧГП делает акцент на участии города в этой форме экономических отношений с использованием земельных участков, городских имуществ, а также иных имущественных прав.

Вместе с тем закон содержит указание на то, что участие Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах в различных формах может предусматривать финансирование расходов, связанных с созданием (реконструкцией) и (или) эксплуатацией объекта соглашения, в том числе путем предоставления государственных гарантий со стороны Санкт-Петербурга. Характерно, что

развитие практики ЧГП руководством города рассматривается не только как средство решения отдельных хозяйственных, инфраструктурных и иных задач территории, но и как важная предпосылка общего повышения инвестиционной привлекательности города как субъекта РФ.

Схема государственно-частного партнерства впервые была реализована в проекте завершения строительства Юго-Западных очистных сооружений (далее - ЮЗОС) ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга”, начатого в 2002 г. Общий объем финансирования основных мероприятий Программы по строительству ЮЗОС составил 181,4 млн. евро, из них 121,7 млн. - заемные средства; 51,7 млн. евро - гранты и 7,98 млн. евро - средства ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга”. Основные кредитные средства для завершения строительства ЮЗОС были предоставлены Северным инвестиционным банком и Банком реконструкции и развития, которые давно сотрудничают с ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” и знают о его положительной кредитной истории. Мероприятия по выплате покупной стоимости ЮЗОС планируется завершить в 2017 г.

В настоящее время на основе схемы ЧГП в Санкт-Петербурге реализуются два важных для города инвестиционных проекта. Это строительство Западного скоростного диаметра (ЗСД) и сооружение Орловского тоннеля. Оба проекта являются первыми примерами реализации концепции государственно-частного партнерства в транспортной инфраструктуре города. Предполагается, что в каждом проекте в соответствии с решением о заключении Концессионного соглашения органом, осуществляющим полномочия Концедента от имени Российской Федерации, будет являться Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), а органом, осуществляющим полномочия Концедента от имени Санкт-Петербурга, будет выступать Правительство Санкт-Петербурга.

Концессионером будет являться определенная по результатам открытого конкурса организация, заключившая с Концедентом Концессионное соглашение в качестве стороны, приняв-

шей на себя обязательство по строительству и осуществлению эксплуатации данных платных автомобильных объектов. В настоящее время для целей реализации проектов были созданы государственные управляющие компании, обеспечивающие координацию деятельности всех участников процесса строительства и эксплуатации объектов, а также контроль надлежащего выполнения условий Концессионного соглашения Концессионером, условий государственных контрактов с подрядчиками. В качестве организационно-правовой формы государственных управляющих компаний были приняты открытые акционерные общества, 100% акций которых изначально принадлежат государству (соответственно, ОАО “ЗСД” и ОАО “Орловский тоннель”). Это позволит обеспечить не только гибкость и эффективность управления, но и возможность участия в уставном капитале нескольких публичных образований разного уровня (Российской Федерации и Санкт-Петербурга); возможность бюджетного финансирования, возможность самостоятельного использования доходов.

Финансовыми схемами предусматривается доленое финансирование строительства каждого из объектов, для чего будут привлечены средства инвесторов в капиталы этих ОАО. Дополнительное финансирование поступит также в виде кредитов, заимствованных на внутреннем и внешнем рынках. Значительную часть финансирования со стороны государства планируется осуществлять за счет средств Инвестиционного фонда РФ, а также за счет прямого финансирования из бюджета Санкт-Петербурга. Инициатором получения денежных средств за счет средств Инвестиционного фонда РФ выступает Санкт-Петербург, Получателем средств Инвестиционного фонда в каждом из проектов будет Концессионер, выбранный по результатам концессионного конкурса.

Непосредственную реализацию инвестиционных проектов по проектированию, строительству и эксплуатации на платной основе, включая осуществление необходимых организационно-управленческих функций, в каждом случае обеспечивает Концессионер. Концессионер самостоятельно осуществляет заключение от своего имени кредитных договоров с финансирующими организациями, договоров подряда на выполнение проектных и строительных работ, договоров об эксплуатации объектов, а также, при необходимости, и иных договоров, требуемых для эффективной реализации проектов.

Учитывая действующее российское законодательство, предусматривающее монопольное владение автомобильными дорогами общего

пользования со стороны государства, для реализации как ЗСД, так и Орловского тоннеля рекомендуется модель ВТО-проекта (“Build-Transfer-Operate”, т.е. “Строительство-Передача-Эксплуатация”), предполагающая строительство магистралей как объектов государственной собственности.

Для реализации каждого проекта будут проведены открытые конкурсы на право заключения Концессионных соглашений по созданию и платной эксплуатации ЗСД и Орловского тоннеля. Компании (консорциумы), победившие в ходе проведения конкурсов, получат права по финансированию, строительству и эксплуатации данных объектов на платной основе, а также по выполнению комплекса связанных с этим работ.

Оба концессионных проекта поддержаны российским правительством, а также Инвестиционным фондом России. Идет разработка документации для проведения инвестиционных конкурсов еще по двум другим проектам - реконструкции аэропорта “Пулково” и строительству линии “Надземного экспресса”. В планах города ряд других проектов ЧГП - начато 14 стратегических проектов стоимостью 8,8 млрд. долл. Это строительство западного скоростного диаметра, ряд совместных проектов с “Газпромом” в сфере теплоэнергетики и пр.

Интересный опыт формирования и функционирования различных форм ЧГП имеется в Волгоградской области, где принята Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 г. (далее - Стратегия).

Одним из инструментов реализации названной выше Стратегии выступает практика ЧГП. Основные направления этой практики на уровне субъекта Федерации представлены в таблице. Механизм реализации Стратегии предполагает вовлекать в процесс реализации основных направлений стратегии частных инвесторов на условиях взаимовыгодного сотрудничества и ЧГП в тех направлениях, где это может принести максимальный эффект¹.

Учет особенностей формирования и реализации системы ЧГП в регионе предполагает создание регионального центра. Цель его создания - оказание разнопрофильной, квалифицированной помощи субъектам ЧГП по социальному диалогу, по разъяснению и распространению принципов, подходов и процедур регулирования всех их взаимоотношений путем ведения перегово-

¹ См.: *Нелюбова Н.Н.* Государственно-частное партнерство в реализации стратегии развития региона // Региональная экономика. 2007. □ 11. С. 47-57; *Она же.* Практика и перспективы развития государственно-частного партнерства в реализации стратегий региона // Рос. предпринимательство. 2007. □ 6. С. 175-179.

**Приоритетные направления Стратегии социально-экономического развития
Волгоградской области до 2025 г. и действия Администрации Волгоградской области
по реализации ЧГП**

Приоритетное направление	Действия Администрации Волгоградской области по реализации приоритетных направлений ЧГП
1. Социальная политика	Способствовать повышению заработной платы посредством формирования механизма ЧГП; реализация соглашений по партнерству
2. Промышленность	Поддержка бизнеса за счет снятия инфраструктурных ограничений Заключение соглашений с собственниками предприятий по развитию приоритетных для области видов промышленной деятельности Поддержка инвестиционных проектов по строительству новых предприятий
3. Развитие энергетического комплекса	Привлечение частных инвестиций в электроэнергетику Поддержка проектов по использованию альтернативных источников получения энергии
4. Развитие агропромышленного комплекса	Привлечение частных инвестиций в аграрную сферу; развитие лизинга; поддержка инвестиционных проектов
5. Развитие транспортной инфраструктуры	Применение механизма государственно-частного партнерства в вопросах строительства и содержания объектов транспортной инфраструктуры, а также в вопросах транспортного обслуживания населения
6. Улучшение экологической ситуации	Привлечение инвестиций в природоохранные мероприятия области Стимулирование предприятий внедрять экологически безопасные технологии

ров по социально-трудовым и другим вопросам, с ними связанным, по иным экономическим вопросам на региональном, отраслевом и территориальном уровнях, а также на уровне отдельных предприятий и организаций.

В целях совершенствования инвестиционно-го законодательства, повышения его привлекательности для предприятий, осуществляющих проекты ЧГП, Волгоградской областной Думой приняты изменения в закон Волгоградской области от 14 февраля 2002 г. № 668-ОД «Об инвестиционной деятельности в Волгоградской области», закон Волгоградской области от 17 декабря 1999 г. № 352-ОД «О ставках налога на прибыль организаций» и в ст. 2 закона Волгоградской области от 28 ноября 2003 г. № 888-ОД «О налоге на имущество предприятий», в части изменения условий предоставления льгот по налогу на прибыль и на имущество пользователям социально значимых объектов инвестиционной деятельности. Предприятия, имеющие эффективные инвестиционные проекты, признанные социально значимыми для области, в настоящее время могут рассчитывать на государственную поддержку за счет областного бюджета (налого-вые льготы, бюджетный кредит, государственная гарантия и т.д.).

Администрация Волгоградской области на протяжении пяти последних лет осуществляет взаимовыгодное партнерство как с крупными российскими компаниями (ОАО «НК «ЛУКОЙЛ»», ОАО «ГАЗПРОМ», ОАО «АК «СИБУР»», ОАО «ТМК» и др.), так и с ведущими промышленными предприятиями в рамках четырехсторонних Соглашений между Волгоградской областью, муниципальными образованиями, Волгоградскими областными общественными организациями профессионального союза и предприятиями. Соглашения являются механизмом согласования социальной ответственности власти и бизнеса. С начала 2006 г. с 87 предприятиями Волгоградской области заключены четырехсторонние соглашения, ряд которых имеет долговременный характер, - на 2 и более года.

Анализ выполнения данных соглашений по основным положениям показал, что 14 предприятий области (или шестая часть) выполнили обязательства. Среди них: ООО «ЛУКОЙЛ-Волгограднефтепереработка», ОАО «Волжский Оргсинтез», ЗАО «Волжский трубный завод», ОАО «Себряковцемент». Предприятиями и организациями, заключившими Соглашение, производится около 70% выпускаемой промышленной про-

дукции в области и уплачиваются более 44% налогов в консолидированный бюджет области от экономики в целом. Выполнили обязательства по росту объемов производства 43 предприятия из 87, заключивших Соглашение, по уплате налогов в консолидированный бюджет области - 47 предприятий.

В числе главных задач выполнения соглашений - решение социальных вопросов, обеспечение повышения уровня жизни работников предприятий, обеспечение социальных гарантий и социальной защиты наиболее уязвимой группы работающих, в том числе матерей с детьми, ветеранов, пенсионеров. Предприятиям, заключившим соглашения, направлялись результаты рейтинга налоговой привлекательности и экономической эффективности промышленных предприятий в течение года.

За счет областного бюджета предусмотрены преференции местным товаропроизводителям в виде субсидирования процентной ставки по привлекаемым банковским кредитам. В областном бюджете ежегодно предусматривается на эти цели 1,7 млн. руб. Комитет экономики Администрации Волгоградской области оповещает о проводимых конкурсах на размещение заказов для областных нужд в установленном законом поряд-

ке. Итоги выполнения соглашений рассматриваются на расширенном заседании совета директоров предприятий и организаций с участием ведущих промышленных предприятий. Практика реализации заключенных соглашений на протяжении пяти лет показала, что это не только реальный механизм взаимодействия власти, бизнеса и профсоюзов, но и источник дополнительных поступлений в бюджет за счет роста заработной платы до уровня российской отраслевой.

В Волгоградской области уже реализованы многие институциональные проекты регионального значения, элементы которых можно идентифицировать как организационно-правовые и экономические предпосылки для реализации практики ЧГП. В частности, создан региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере. Целью данного фонда будут инвестирование в создание и расширение предприятий малого и среднего бизнеса, работающих на территории области и занимающихся выпуском инновационной и высокотехнологичной продукции. До конца 2007 г. из средств областного бюджета в фонд поступило 70 млн. руб., что позволило привлечь 70 млн. руб. средств федерального бюджета и 140 млн. руб. средств частного инвестора.

Поступила в редакцию 04.01.2009 г.