

Государственно-частное партнерство как приоритетное направление повышения инвестиционной активности внешнеэкономического комплекса региона

© 2013 Т.С. Горбань

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ),

г. Ростов-на-Дону

E-mail: OET2004@yandex.ru

Обосновано, что государственно-частное партнерство как приоритетное направление повышения инвестиционной активности внешнеэкономического комплекса региона образует достаточно серьезный арсенал для субъекта РФ.

Ключевые слова: регион, внешнеэкономический комплекс, инвестиционная активность, государственно-частное партнерство (ГЧП).

Развитие *государственно-частного партнерства* (ГЧП) является приоритетным для многих регионов направлением повышения инвестиционной активности и предполагает возможность масштабного привлечения средств частных компаний и финансовых структур для достижения требуемого уровня социально-экономического развития территорий, повышения их конкурентоспособности, формирования потенциала экономического роста. “На данном этапе развития экономической мысли не существует особых разногласий по поводу того, что только симбиоз форм собственности, включающий наряду с государственной и частную собственность, способен решить проблемы создания необходимых предпосылок функционирования полноценного, конкурентного, цивилизованного рынка и социализации общественных отношений”¹, - отмечают в своей статье А.Г. Зельднер и Р.И. Ширяева. В данной связи важнейшей функцией государства, по мнению А.Г. Зельднера, “выступает организационная, экономическая и правовая поддержка партнерских отношений государства и бизнеса”².

Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве Комитета по экономической политике, предпринимательству Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации в апреле 2009 г. был разработан и рекомендован к принятию законодательными собраниями субъектов Российской Федерации региональный Модельный закон “Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства”. Разработке Модельного закона предшествовали длительные обсуждения форм нормотворчества в сфере ГЧП с участием ведущих юридических компаний России,

Центра государственно-частного партнерства Внешнеэкономбанка. В результате появился достаточно комплексный концептуальный документ, который стал основой региональных нормативно-правовых актов по этому вопросу.

После выхода в свет Модельного закона о государственно-частном партнерстве в субъектах Российской Федерации интенсифицировалось принятие и практическое применение собственных нормативно-правовых актов, направленных на использование всего спектра механизмов и форм государственно-частного партнерства.

В тексте Модельного закона дается следующая дефиниция: “государственно-частное партнерство - привлечение субъектом РФ, муниципальным образованием российского или иностранного юридического лица (либо объединения юридических лиц, либо индивидуальных предпринимателей) для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной (социальной) инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве”³.

Таким образом, согласно определению, ключевыми параметрами государственно-частного партнерства являются: объект соглашения, мероприятия по его созданию или реконструкции, имущественное и финансовое участие субъекта Федерации в реализации проекта, права собственности на объект, а также вид заключаемого соглашения и полномочия сторон.

Круг объектов государственно-частного партнерства (п. 1 ст. 7 Модельного закона) несколько

ко шире, чем в концессионных соглашениях. Помимо объектов транспортной инфраструктуры и транспорта, системы коммунального хозяйства, объектов энергоснабжения, объектов здравоохранения, образовательного, культурного, спортивного и туристического значения, заключать соглашения о государственно-частном партнерстве можно в отношении еще ряда объектов. Это – объекты государственного и муниципального управления; объекты безопасности и правопорядка; объекты управления природными ресурсами и их использования; объекты подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций; иные объекты общественной (социальной) инфраструктуры.

Соглашение о государственно-частном партнерстве направлено:

- на выполнение работ по техническому обслуживанию, эксплуатации объекта общественной (социальной) инфраструктуры;
- реконструкцию объекта соглашения, что предполагает внедрение новых технологий, механизацию и автоматизацию производства, модернизацию и замену морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым, более производительным, и другие мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта соглашения;
- создание объекта соглашения о государственно-частном партнерстве.

Субъект Российской Федерации осуществляет имущественное и финансовое участие в реализации соглашений о государственно-частном партнерстве. Формы имущественного участия, по сути, образуют возможные для заключения виды соглашений о ГЧП:

- аренда земельных участков, на которых располагаются или будут созданы объекты соглашения, с последующей передачей объектов в собственность субъекту Российской Федерации⁴;
- доверительное управление объектом соглашения, находящимся в собственности субъекта Федерации;
- передача во владение и пользование инвестору недвижимого и движимого имущества (иного, чем земельные участки), находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, или принадлежащих субъекту Российской Федерации исключительных прав на этот объект.

Финансовое участие региона в реализации соглашений позволяет осуществлять привлечение дополнительных финансовых ресурсов и соинвестирование проекта с использованием одного из следующих инструментов:

- предоставление государственных гарантий по займам, привлекаемым частным инвестором;

- субсидирование (компенсация) частному инвестору части расходов по обязательной социальной поддержке населения (если такая поддержка предусмотрена соглашением);

- выкуп результатов деятельности или софинансирование за счет бюджетных средств деятельности частного инвестора;

- компенсация частному партнеру условий минимального трафика или минимального объема потребления по условиям соглашения;

- оплата по регулируемым тарифам (ценам) определенного объема товаров, работ или услуг, произведенных частным инвестором;

- предоставление бюджетных ассигнований частному партнеру с эквивалентным обменом на часть уставных (складочных) капиталов юридических лиц;

- оплата из средств бюджета расходов на проведение работ по подготовке конкурса на заключение соглашения о государственно-частном партнерстве.

Соглашение о государственно-частном партнерстве также может сочетать различные формы имущественного и финансового участия субъекта Российской Федерации.

В настоящее время продолжается активный процесс регионального нормотворчества, регулирующего участие соответствующего субъекта Российской Федерации в государственно-частных партнерствах. Утверждаются проекты законов субъектов РФ о государственно-частном партнерстве, разрабатываются программные документы (планы) по развитию ГЧП⁵, создаются региональные инвестиционные фонды⁶.

Помимо самостоятельной реализации соглашений о государственно-частном партнерстве субъектом РФ, инвестиционный проект может финансироваться из Инвестиционного фонда Российской Федерации, который был сформирован 01.01.2006 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.11.2005 г. № 694 “Об Инвестиционном фонде Российской Федерации”. Средства Инвестиционного фонда РФ распределяются Министерством регионального развития Российской Федерации, непосредственным отбором инвестиционных проектов регионального и межрегионального назначения для финансирования, а также мониторингом и ходом их реализации занимается департамент инвестиционных проектов Минрегиона⁷.

Однако в последнее время деятельность Инвестиционного фонда Российской Федерации подвергается серьезной критике, в том числе за переориентацию на не крупные проекты, за недостаточность выделяемых на деятельность фонда бюджетных средств (с 2008 г. финансирование

существенно сократилось, в 2012 г. сохраняется низкая цифра в 55 млрд руб.), на негибкость в использовании схем финансирования проектов ГЧП и на другие недостатки. В связи с этим Внешэкономбанк активно лоббирует передачу Инвестиционного фонда в собственное ведение или создание альтернативного фонда, подконтрольного ВЭБ. В планах госкорпорации замена бюджетного финансирования многих целевых программ на финансирование на возвратной основе (по опыту СССР, когда существовал Промстройбанк, который обеспечивал финансирование крупнейших строек и контролировал целевое использование финансовых средств)⁸.

Кроме бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда, региональный инвестиционный проект может финансироваться в рамках реализации федеральных программ развития (ФЦП, ФАИП), из средств Внешэкономбанка и государственных корпораций (Роснано, ЖКХ, Олимпстрой и т.д.), из средств Российской венчурной компании⁹. Также могут привлекаться госгарантии, гарантии и кредиты банков с государственным участием. Схемы инвестирования региональных проектов могут включаться в инвестиционные программы естественных монополий.

В настоящее время становится все более очевидной конкуренция российских регионов за ограниченные трудовые, финансовые, материальные и иные ресурсы, необходимые для их развития. Поэтому перед субъектами Российской Федерации стоит задача не только принятия и реализации продуманных программ государственно-частного партнерства, но и использование всего арсенала законодательно установленных мероприятий по улучшению инвестиционного климата, повышению эффективности бюджетных расходов, оптимизации использования государственного имущества.

Механизмы зонального развития внешнеэкономического потенциала регионов в современных условиях получили большое распространение во многих странах мира. К таким механизмам относятся особые экономические зоны, региональные зоны промышленного развития, кластеры, комплексно развиваемые приграничные территории.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) в силу их специфики можно отнести к инструменту государственно-частного партнерства. Основными нормативно-правовыми актами, определяющими правовой статус ОЭЗ, являются: Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры сво-

бодной таможенной зоны от 18 января 2010 г. и Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”.

Целью создания особых экономических зон выступает развитие обрабатывающих отраслей промышленности, высокотехнологических отраслей, туристической и санаторно-курортной сфер, транспортной инфраструктуры и портов. В соответствии с целевым назначением особые экономические зоны, предусмотренные федеральным законодательством, создаются в следующих четырех видах:

- промышленно-производственные зоны (Грязинский район Липецкой области, Елабужский район Республики Татарстан, Ставропольский муниципальный район Самарской области, Верхнесалдинский городской округ Свердловской области);
- технико-внедренческие зоны (города Москва (Зеленоград), Санкт-Петербург, Дубна, Томск);
- туристско-рекреационные зоны (отдельные территории и города Республики Алтай, Алтайского края, Республики Бурятия, Краснодарского края, Ставропольского края, Иркутской области, Калининградской области, Приморского края, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Адыгеи, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северной Осетии - Алании, Республики Дагестан, Республики Ингушетии);
- портовые зоны (Чердаклинский район Ульяновской области, Советско-Гаванский муниципальный район Хабаровского края, Кольский район и г. Мурманск Мурманской области).

Инструментами инновационного развития регионов, помимо особых экономических зон, могут служить *технопарки*¹⁰ и *наукограды*¹¹, *другие инновационные институты* по распространению новой передовой культуры производства, эффективных моделей интеграции образования, науки, реального сектора экономики и бизнеса. Следует согласиться с А.М. Михайловым в том, что “инновационная активность в России сдерживается состоянием институциональной среды”¹². Создание и деятельность технопарков и наукоградов могут регулироваться законами субъектов Российской Федерации, в том числе о региональной инновационной политике. В таких моделях также накапливается интересный опыт государственно-частного партнерства, привлечения потенциальных частных инвесторов в масштабах регионов и в масштабах всей страны. Несмотря на более простой статус технопарков и наукоградов, чем особые экономические зоны технико-внедренческого типа, они также финанси-

руются из средств федерального бюджета (технопарки по установленному Постановлением Правительства РФ плану до 2014 г., наукограды на ежегодной основе на базе федерального закона о федеральном бюджете на 2012, 2013, 2014 гг.).

Наряду с перечисленными, существуют и другие механизмы государственно-частного партнерства, развития инноваций и привлечения иностранных инвестиций в регионах, но формируются и развиваются *кластеры* пока лишь в нескольких регионах с небольшим объемом поддержки (227 млн руб.), но это проекты, которые начали создаваться.

Понятие кластера содержится в Федеральном законе “Об особых экономических зонах”: “кластер – совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством Российской Федерации и управление которой осуществляется одной управляющей компанией”. Согласно Методическим рекомендациям Минэкономразвития от 26 декабря 2008 г. □ 20615-ак/д19 по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации “территориальные кластеры – это объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг”. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации.

Кроме вышеназванных направлений повышения инвестиционной активности внешнеэкономического потенциала региона, существуют и развиваются такие направления, как приграничная торговля и совместные инвестиционные проекты с государствами-соседями с общей государственной и таможенной границей.

Под *приграничным сотрудничеством* в Российской Федерации понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия РФ и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития, повышения благосостояния населения приграничных территорий, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами¹³.

Полномочия между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации в вопросах приграничного сотрудничества с сопредельными государствами распределены согласно Конститу-

ции РФ и, по существу, повторяют ситуацию с распределением полномочий в рамках внешне-торговой деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что государственно-частное партнерство как приоритетное направление повышения инвестиционной активности внешнеэкономического комплекса региона образует достаточно серьезный арсенал для субъекта РФ. “В современных условиях, особенно с учетом того обстоятельства, что мировая экономика, возможно, стоит перед очередной волной кризиса... плодотворным и имеющим действительно стратегическую перспективу представляется... подход к оптимизации соотношения между частным и государственным секторами экономики на основе широкого развития государственно-частного партнерства”¹⁴, – пишут А.Г. Зельднер и Р.И. Ширяева. Государственно-частное партнерство в этом комплексе рычагов воздействия может быть использовано достаточно широко: либо как самостоятельная форма иностранного инвестирования (договорная форма иностранных инвестиций), либо как встроенный инструмент будущего развития особых экономических зон, региональных зон развития, кластеров, территорий приграничного сотрудничества.

¹ Зельднер А.Г., Ширяева Р.И. Приватизация в России: новый этап, неучтенный опыт и возможная альтернатива // Экономические науки. 2012. □ 1 (86). С. 7.

² Зельднер А.Г. Государственные функции в условиях неопределенности развития рыночной экономики // Вестник Самарского финансово-экономического университета. 2012. □ 1 (13). С. 7.

³ Модельный закон субъекта Российской Федерации “Об участии субъекта Российской Федерации в проектах государственно-частного партнерства”. Ст. 4, п. 1, подп. 1.

⁴ Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. □ 808 “Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков”.

⁵ Письмо Минэкономразвития России от 8 авг. 2007 г. □ Д14-1398 “О региональных планах действий по развитию частно-государственного партнерства”.

⁶ Приказ Минрегиона России от 27 мая 2011 г. □ 254 “Об утверждении примерного положения о региональном инвестиционном фонде”.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. □ 134 “Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации”; Постановление Правительства РФ от 17 мая 2010 г. □ 351 “Об утверждении Положения об осу-

ществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации”; Приказ Минрегиона России от 30 окт. 2009 г. □ 493 “Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ; Приказ Минрегиона России от 15 авг. 2009 г. □ 339 “Об утверждении типовой формы соглашения между ответственными исполнителями регионального инвестиционного проекта и Министерством регионального развития Российской Федерации о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ”.

⁸ Инвестфонд РФ: ВЭБ готов поглотить инвестфонд // Ведомости. 2011. 3 окт.

⁹ Постановление Правительства РФ от 24 авг. 2006 г. □ 516 “Об открытом акционерном обществе “Российская венчурная компания”.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 20 дек. 2007 г. □ 904 “О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий” (вместе с “Правилами предоставления в 2007 году и в 2008 - 2014 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий”). К концу 2012 г. Мин-

комсвязи совместно с Ассоциацией технопарков в сфере высоких технологий (АТС) готовил законопроект, направленный на регулирование деятельности технопарков, инновационных центров и предоставление им налоговых льгот, близких к тем, которыми пользуются резиденты фонда “Сколково”. После чего планируется проведение аттестации технопарков и сокращение их количества со 100 до 20-30.

¹¹ См.: Федеральный закон от 7 апр. 1999 г. □ 70-ФЗ “О статусе наукограда Российской Федерации”; Постановление Правительства РФ от 25 нояб. 2004 г. □ 681 “Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса”; Постановление Правительства РФ от 22 дек. 2007 г. □ 917 “Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации”.

¹² Михайлов А.М. Совершенствование институтов национальной инновационной системы России // Вестник Самарского финансово-экономического университета. 2012. □ 2 (14). С. 11.

¹³ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации : [утв. Распоряжением Правительства РФ от 9 февр. 2001 г. □ 196-р].

¹⁴ Зельднер А.Г., Ширяева Р.И. Указ. соч. С. 12.

Поступила в редакцию 05.12.2012 г.