

Теоретические вопросы развития и реализации государственно-частного партнерства в регионе в области минерально-сырьевого комплекса

© 2013 Швец Неля Михайловна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва
E-mail: oet2004@yandex.ru

Раскрываются теоретические вопросы развития и реализации государственно-частного партнерства в регионе в области минерально-сырьевого комплекса. Показывается, что в современной социально-экономической политике РФ все большую актуальность приобретают проблемы, решение которых находится на стыке различных функций и субъектов их реализации.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, минерально-сырьевой комплекс, власть, стратегия, промышленность, месторождения, оценка, деятельность, экономика.

В современной социально-экономической политике РФ все большую актуальность приобретают проблемы, решение которых находится на стыке различных функций и субъектов их реализации. Это, в свою очередь, влечет за собой изменения в организации отношений государственного аппарата и бизнес-сообщества.

В последние десятилетия в развивающихся странах возникла особая форма взаимодействия бизнеса и власти. Речь идет о партнерстве государства и частного сектора. ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации актуальных проектов в стратегически важных отраслях промышленности. Развитие многообразных форм ГЧП, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики дают возможность рассматривать взаимодействие государства и бизнеса как форму современной смешанной экономики.

Такое партнерство создает свои модели финансирования, отношений собственности и методов управления. При этом важны вопросы, связанные с перераспределением полномочий собственности, которые неизбежно возникают в процессе перераспределения властных полномочий между государством и бизнесом. Некоторые устойчивые формы партнерства, например концессии, нередко расцениваются как своего рода косвенная приватизация или же ее полноценная альтернатива.

Значительный опыт перераспределения полномочий прав собственности между государством и частным бизнесом имеется в инфраструктурных отраслях. Именно там сложился опыт делегирования государством ряда полномочий частному сектору. Именно государство несет ответ-

ственность за сохранение ряда стратегических отраслей и производств в государственной собственности. В соответствии с этим проекты государственно-частного партнерства (ГЧП) представляют собой сложение не только ресурсов, но и соответствующих полномочий партнеров. Во-первых, государство как одна из сторон партнерства является носителем его интересов и целей, причем исполняет не только целеполагающую, но и надзорную и контрольную функции. Во-вторых, выступает в роли участника, заинтересованного в эффективности общих результатов проекта ГЧП.

Государственно-частные проекты, разрабатываемые в регионах, базируются на нормативно-правовых актах. Правительство России предприняло существенные усилия для развития ГЧП. Определелись как механизмы участия государства в проектах ГЧП - "Инвестиционные фонды", "Венчурные фонды", "Особые экономические зоны", так и приоритетные сферы сотрудничества - развитие инфраструктуры и инновационная сфера.

В течение 2005 г. были приняты нормативно-правовые акты, позволяющие ускорить запуск механизмов ГЧП. К таковым относятся, в первую очередь:

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях";
- Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № П.6-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации";
- Постановление Правительства от 4 мая 2005 г. РФ № 284 "О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения";

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”;

- Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 685 “О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности”.

Рассмотрим опыт функционирования государственно-частного партнерства на региональном уровне. Так, ГЧП успешно развивается в регионах РФ. Особенно большие надежды на ГЧП возлагаются властью и бизнесом при реализации крупных инфраструктурных проектов, требующих больших затрат. Целями ГЧП должны являться создание комфортных условий для жителей и развитие экономики региона. Привлекая бизнес к партнерству, региональные власти решают такие проблемы, как обновление социальных и инженерных инфраструктур, модернизация жилищно-коммунального хозяйства, развитие дорожной сети, поддержка приоритетных отраслей экономики, развитие отдельных территорий. Бизнес же получает надежную прибыль за счет эксплуатации объектов государственной (муниципальной) собственности или оказания общественных услуг.

Практика ГЧП все более широко и эффективно проникает на субфедеральный (региональный и муниципальный) уровень управления. Наиболее эффективной формой этого проникновения выступает целостная интеграция системы ГЧП в стратегии социально-экономического развития регионов России и крупнейших муниципальных образований. На эти вопросы обращал внимание В.В. Путин 11 октября 2007 г. на заседании Государственного совета по вопросам привлечения инвестиций в экономику регионов: “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”.

В России, возможно, самый высокий в мире уровень региональной дифференциации: величина валового регионального продукта (ВРП) на душу населения по некоторым регионам отличается более чем в 40 раз. Для России стратегически важно проведение сильной региональной политики, улучшение условий (в том числе подъем инфраструктуры) в отстающих регионах.

Особое значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления, где серьезная нагрузка по реализации множества проектов социального значения сталкивается с недостатком финансовых ресурсов.

Эффективность участия региона в осуществлении проектов ГЧП (по сравнению с бюджетным финансированием) достигается за счет: повышения эффективности контроля за использованием бюджетных средств; передачи ответственности за своевременный ввод объектов в рамках сметы частным инвесторам; экономии средств бюджета путем отказа от использования (или переноса на будущие периоды расходов) регионального бюджета по финансированию результатов капитальных вложений; формирования внебюджетных механизмов обеспечения обязательств госзаказчика перед инвесторами в рамках договора ГЧП.

Передовые регионы нередко проявляют инициативу по подготовке законодательной базы для ГЧП и созданию предварительного перечня объектов, которые могут быть предложены для проектов ГЧП, затем привлечь бизнес к их совместной реализации.

Региональная экономика в большей степени связана с природно-климатическими факторами: наличием полезных ископаемых, других природных ресурсов, благоприятных условий географической среды. К региональным исследованиям, которые позволят оптимизировать экономические процессы в регионе, можно отнести формирование ГЧП с целью создания промышленных баз путем нового строительства или реконструкции существующего потенциала. Дефицит инвестиций в развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) - одна из причин их неэффективного развития. Это связано с отсутствием целевого централизованного выделения ресурсов на ГЧП, что, в свою очередь, объясняется отсутствием органа управления развитием межотраслевых народнохозяйственных комплексов.

С позиций системного подхода регион можно считать социальной экономической системой, особым элементом которой является население. Оно одновременно производит и потребляет материальные и нематериальные блага. Цель функционирования данной социально-экономической системы - удовлетворение потребностей населения, создание условий для всестороннего и гармоничного развития человека (согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации).

К примеру, рассматривая экономическую специфику развития Сибирского федерального округа (СФО), исходя из задач рационального недропользования и определения наиболее оптимальных сценариев и его социально-экономического развития, а также из общих закономерностей и целей развития и размещения производительных сил СФО можно сказать, что именно

региональная экономика на объективной основе определяет стратегию и тактику ближне-, средне- и долгосрочной экономической политики на региональном уровне. Она оказывается особенно востребованной в условиях суверенизации и экономической самостоятельности регионов. Задача заключается в обосновании компромисса между экономическими интересами страны, СФО и данного отдельного региона, где основой является рациональное размещение производительных сил региона и развитие отраслей его промышленности, а также важнейшие природно-экономические, демографические и экологические особенности региона, а также межрегиональные, внутрирегиональные и экономические связи. В силу этого необходимо выделить:

- экономику данного отдельного региона;
- экономические связи между сопредельными регионами;
- региональные системы;
- размещение производительных сил;
- региональные аспекты экономической жизни.

Промышленность региона - главная и ведущая отрасль материального производства. Она воздействует на развитие производительных сил и производственных отношений, является основой расширенного воспроизводства в экономике региона.

Необходимо отметить, что отраслевая структура промышленности постоянно изменяется под воздействием многих факторов, основными из которых являются:

- научно-технический прогресс;
- планируемые темпы развития всей промышленности и ее отдельных отраслей;
- концентрация, специализация, кооперирование и комбинирование производства (формы организации производства);
- рост материального благосостояния и культурного уровня трудящихся;
- общественно-исторические условия, в которых идет развитие промышленности;
- минеральные сырьевые ресурсы страны;
- международное разделение труда;
- укрепление позиций России на мировом рынке.

Более совершенная отраслевая структура промышленности в определенной степени характеризует эффективность промышленного производства. Прогрессивность отраслевой структуры промышленности характеризуется такими количественными соотношениями отдельных отраслей и производств, при которых обеспечивается наиболее эффективное использование достижений научно-технического прогресса, форм и ме-

тодов организации производства, материальных и трудовых ресурсов.

Факторы размещения промышленного производства в Иркутской области можно разделить на четыре группы: природно-экономические, технико-экономические, экономико-политические факторы, обеспеченность районов транспортными средствами и их технический уровень.

К группе природно-экономических факторов относятся сырьевой фактор, географическая среда, трудовые ресурсы, плотность потребления.

Учет *сырьевого фактора* требует детального изучения запасов, качества и экономики использования сырьевых, топливных и энергетических ресурсов каждого района. По характеру влияния сырьевого фактора все отрасли промышленности подразделяются на добывающие и обрабатывающие.

Развитие промышленности способствует рациональному размещению производительных сил региона и, как следствие, целесообразному использованию минерально-сырьевых ресурсов. В этой связи своевременность геологоразведки является основой подготовки и освоения новых месторождений (залей, участков недр, рудных провинций) и за счет государственно-частного партнерства, и за счет рациональной налоговой политики (имея в виду опережающий добычу прирост разведанных и извлекаемых запасов), когда интересы государства должны простираются от развития производства основных товарных продуктов передела минерального сырья в отраслях минерально-сырьевого комплекса (МСК) (геологическое изучение недр, поиски, оценка, разведка и доразведка, добыча, переработка), инфраструктуры МСК (транспорт, энергетика, ЖКХ и т.п.) с обоснованием точек роста адресных инвестиционных проектов (агломерация) до передачи проектов МСК перерабатывающим отраслям промышленности. Поэтому в процессе реализации ГЧП в области МСК необходимо активизировать геолого-разведочные работы в традиционных местах добычи топливно-энергетических ресурсов, а также создать все необходимые условия (нормативно-правовые, налоговые, институциональные и др.) для освоения сырьевой базы топливно-энергетического комплекса в удаленных и труднодоступных районах страны, в том числе в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, континентальном шельфе арктических морей и полуострове Ямал. Предусмотреть создание централизованной вертикально интегрированной системы управления запасами полезных ископаемых с целью достижения максимального эффективного комплексного освоения недр.

Исходя из мировых тенденций и основополагающей роли минерально-сырьевой базы для

экономики России, как в ближней, так и в долгосрочной перспективе представляют большой интерес потенциальные и реальные возможности российских недр. Принципиальная оценка таких возможностей необходима для разработки и осуществления аналитически обоснованной оптимальной государственной минерально-сырьевой стратегии во всех составляющих ее элементах: организационно-структурном совершенствовании минерально-сырьевого геологического изучения недр и заблаговременной подготовке разведанных запасов; промышленном использовании недр и развитии добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности и внешнеэкономической деятельности. Минерально-сырьевая стратегия России должна быть важнейшей неотъемлемой и определяющей частью всей внутренней и внешней государственной политики. Все, что делается сегодня в минерально-сырьевом секторе экономики, должно не противоречить, а соответствовать интересам долгосрочной перспективы страны.

Диверсификация инвестиционной деятельности предприятий минерально-сырьевого комплекса в рамках данной отрасли связана с формировани-

ем в целевых инвестиционных проектах “стратегических центров роста” (такое формирование осуществляется в процессе разработки общей стратегии экономического развития отрасли).

На стратегическом “центре роста” лежит полная ответственность за разработку ассортиментной конкурентоспособной продукции, эффективной сбытовой стратегии, а также обеспечивающей их инвестиционной стратегии.

Вместе с тем такая стратегия инвестиционной деятельности, разрабатываемая в адресных инвестиционных проектах, заключается в том, что смежные с минерально-сырьевым комплексом (МСК) отрасли в рамках определенной их группы имеют, как правило, аналогичный во времени отраслевой жизненный цикл, что усиливает эффект синергизма, особенно в сопряженных с минерально-сырьевым комплексом отраслях экономики. Кроме того, продукция таких отраслей связана влиянием как одинаковых, так и различных во времени конъюнктурных циклов, что в еще большей степени усиливает мультипликативный эффект реализации целевых инвестиционных проектов. Поэтому использование стратегии диверсификации инвестицион-

Перечень предлагаемых критериев обоснования выбора стратегических центров роста развития минерально-сырьевого комплекса

| Группы критериев обоснования АИПП | Критерии обоснования выделения участков недр для предоставления в пользование | Оценка критерия |
|--|--|---|
| 1. Критерии, связанные с конъюнктурой отечественного рынка | Наличие потребности в запасах минерального сырья с учетом прогнозных ресурсов, переведенных в условную категорию C_1 | Отношение суммарных активных (рентабельных, конкурентоспособных) запасов месторождений распределенного и нераспределенного фондов и прогнозных ресурсов, переведенных в условную категорию C_1 , к объему текущей потребности - не более 20:1 (дифференцировано по видам минерального сырья без учета вероятности резких всплесков спроса) |
| 2. Критерии, связанные с государственными интересами России | Уровень повышения социально-экономического положения населения | Включение в перечень объектов лицензирования участков недр, которые смогут обеспечить в короткий срок максимальное поступление налогов в бюджеты всех уровней, обеспечат занятость населения в трудодефицитных регионах |
| 3. Критерии, связанные с состоянием МСБ России (с учетом принципа опережающего развития) | Низкая обеспеченность запасами распределенного и нераспределенного фондов и прогнозными ресурсами конкретного горнодобывающего предприятия | Отношение запасов категорий $A+B+C_1$ и C_2 распределенного фонда и запасов категорий $A+B+C_1$ и C_2 нераспределенного фонда, включая прогнозные ресурсы, переведенные в условную категорию C_1 , которые могут быть введены в разработку на конкретном горнодобывающем предприятии, к годовому объему добычи - не более $1,5T$ лет (где T - срок отработки запасов распределенного фонда, утвержденный проектом разработки и внесенный в лицензионное соглашение) |
| 4. Геолого-экономические критерии | Обеспечение задела разведанных запасов для поддержания сбалансированного состояния МСБ | Благоприятное при соблюдении сроков начала поисково-оценочных работ не позднее, чем за $(2+N)$ лет до начала разведочных (где N - количество лет, предусмотренное лицензионным соглашением на проведение поисково-оценочных работ) |

ной деятельности в рамках группы добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности эффективно при любом прогнозе конъюнктуры соответствующих товарных рынков.

Условием осуществления такой диверсификации инвестиционной деятельности является формирование так называемых “стратегических центров роста”, в состав которых включаются несколько “стратегических центров роста” (система таких “стратегических центров роста” позволит значительно повысить эффективность инвестиционной и хозяйственной деятельности).

Представим перечень предлагаемых критериев обоснования выбора стратегических центров роста развития минерально-сырьевого комплекса (МСК) в рамках целевых инновационно-инвестиционных проектов (см. таблицу).

В данной связи необходимо отметить, что условия технологической взаимосвязи предприятий и наличие соответствующей структуры управления способствуют образованию на территории региона системы, устойчивой к колебаниям внешней среды.

“Стратегический центр роста” полностью формирует свою инвестиционную стратегию, которая является самостоятельным составным элементом инвестиционной стратегии. За счет выбора отраслей с различными стадиями жизненного цикла и с различными во времени колебаниями конъюнктуры существенно снижается уровень инвестиционных рисков.

В соответствии с нашими представлениями о сущности целевых инвестиционных проектов определим МСК как региональный хозяйственный комплекс, производственные элементы ко-

торого технологически взаимосвязаны. Отсюда, инвестиционная деятельность предприятий МСК во всех ее формах не может сводиться к удовлетворению текущих его инвестиционных потребностей, определяемых необходимостью замены выбывающих активов или их прироста в связи с происходящими изменениями объема и структуры хозяйственной деятельности. На современном этапе все большее число предприятий минерально-сырьевого комплекса в рамках государственно-частного партнерства осознают необходимость перспективного управления инвестиционной деятельностью на основе научной методологии предвидения ее направлений и форм, адаптации к общим целям развития предприятия и изменяющимся условиям внешней инвестиционной среды. Эффективным инструментом перспективного управления инвестиционной деятельностью предприятия, подчиненного реализации целей общего его развития в условиях происходящих существенных изменений макроэкономических показателей, системы государственного регулирования рыночных процессов, конъюнктуры инвестиционного рынка и связанной с этим неопределенностью, выступает инвестиционная стратегия, разрабатываемая в рамках целевых инвестиционных проектов.

1. *Стерликов Ф.Ф.* Модели хозяйствования // Экономические науки. 2012. □ 3.

2. *Гуськова М.Ф.* Доминирующие потребности в пятизвенном методе // Вопросы экономики и права. 2012. □ 4.

3. *Лебедев К.Н., Стерликов П.Ф.* От общенаучных методов исследования к общеэкономическим // Вопросы экономики и права. 2010. □ 12.

Поступила в редакцию 06.04.2013 г.