

УДК 338 JEL Q43

DOI 10.26425/1816-4277-2018-6-55-60

Большакова Ольга Ильинична
канд. физ.-мат. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва
e-mail: olgabolsh@mail.ru

Волкова Валентина Олеговна
студент, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва
e-mail: valentina-volkova-97@mail.ru

Сурнова Александра Сергеевна
студент, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва
e-mail: surnova@educhess.ru

Bolshakova Olga
Candidate of Physical and
Mathematical Sciences, State
University of Management, Moscow
e-mail: olgabolsh@mail.ru

Volkova Valentina
Student, State University
of Management, Moscow
e-mail: valentina-volkova-97@mail.ru

Surnova Aleksandra
Student, State University
of Management, Moscow
e-mail: surnova@educhess.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ

Аннотация. Рассмотрены вопросы применения государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) для стимулирования социально-экономического развития Арктической зоны. Важность этой задачи определяется тем, что запасы природных ресурсов, расположенных на территории Арктики, должны обеспечить основу энергетической и экономической безопасности страны. Проведен сравнительный анализ способов реализации инфраструктурных проектов на основе государственного заказа и ГЧП. Обсуждены аспекты влияния ГЧП на развитие региона и повышение его инвестиционного потенциала.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, Арктическая зона, Северный широтный ход, концессия, природные ресурсы.

IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN THE RUSSIAN ARCTIC

Abstract. The application of public-private partnership to stimulate the socio-economic development of the Arctic zone are considered. The importance of this task is determined by the fact that the reserves of natural resources located in the Arctic should provide the basis for the energy and economic security of the country. The comparative analysis of ways of realization of infrastructure projects on the basis of the state order and public – private partnership is carried out. The aspects of the influence of public-private partnership on the development of the region and increase its investment potential are discussed.

Keywords: public-private partnership, Arctic zone, Northern latitudes, concession, natural resources.

В современных условиях достижение высоких темпов роста экономики страны и отдельных регионов невозможно без тесного сотрудничества органов власти с частным бизнесом. Нарастание объемов инвестиций в инфраструктуру регионов тесно сопряжено с использованием государственно-частного партнерства в России.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – сравнительно новый механизм, направленный на развитие общества. Понятие «государственно-частное партнерство» стало использоваться в России как перевод с английского термина public-private partnership давно применяемого в мировой практике. Под ГЧП в обычно подразумевают «применение различных форм долгосрочных договорных взаимовыгодных отношений между государством и частным капиталом, согласно которым ресурсы, рынки и выгоды распределяются между государством и частным бизнесом для создания продукции или предоставления услуг, традиционно обеспечивающихся в государственном секторе» [2, с. 186]. Использование этого термина в России в основном соответствует принятым международным стандартам в данной области, национальной практике ведущих экономик мира.

Данный термин может использоваться как в широком, так и в узком смысле слова. В широком смысле как любая форма взаимодействия публичной и частной стороны, целью которого является решение социально-экономических задач. В узком – как особую закрепленную в законе форму сотрудничества Федерации, субъекта РФ, муниципального образования – с одной стороны, и частного инвестора – с другой, направленную на реализацию совместного инвестиционного проекта в отношении объекта, находящегося в сфере публичного интереса и контроля (как правило, публичной инфраструктуры).

Согласно закону от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ, «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов,

распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [1].

Мировой опыт взаимодействия государства и частного бизнеса имеет продолжительную историю. Францию принято считать одной из первых стран, которые делегировали полномочия по управлению объектами инфраструктуры представителям частного бизнеса. Во Франции формы ГЧП используют для строительства и эксплуатации автомобильных дорог и мостов, автостоянок, централизованного водоснабжения и т. д. Сравнительно недавно эти механизмы начали применять для таких объектов, кабельное телевидение, тюрьмы и др. Французские фирмы на конкурсных условиях получили право реализовывать крупные проекты в США, Германии, Юго-Восточной Азии, странах Центральной и Восточной Европы (например, при строительстве автодороги Будапешт-Вена) [3].

В Великобритании применение механизма ГЧП активно началось в 1990-е г. XX в., а стимулом послужил высокий бюджетный дефицит в 70-80-е гг. Кроме того, правительство подвергалось жесткой критике за неэффективную модель государственных закупок. В Великобритании «концепция государственно-частного партнерства реализуется на практике преимущественно в форме Частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative, PFI), возникшей в результате многолетнего поиска британским правительством путей улучшения качества предоставления государственных услуг при снижении бюджетных расходов страны на эти цели» [3, с. 139]. Как правило, в Великобритании частный инвестор создает/реконструирует и эксплуатирует объект, а компенсация от государства осуществляется из дохода от эксплуатации, либо через субсидии из бюджета. Основное отличие от конкурсных тендеров в том, что в тендерах обычно ключевым критерием является цена, а частная инициатива в большей степени ориентирована на эффективность затрат.

В России в настоящее время активно развивается законодательство об использовании ГЧП в широком и узком понимании и реализуется около 3 000 соглашений, большинство из которых составляют в форме концессий [4].

Такие проекты могут играть большую роль для развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – РФ) и создания важной международной транспортной инфраструктуры, которая сократит доставку грузов между европейской частью России и Дальним Востоком, а в перспективе станет связующим звеном между Юго-Восточной Азией и странами Европы.

Северный широтный ход (далее – СШХ) будет частью транспортной инфраструктуры центральной части Арктической зоны РФ. Он пройдет по центральной части Ямало-Ненецкого автономного округа (далее – ЯНАО). Главное предназначение СШХ – доставка грузов от грузоотправителей потребителям. Одним из основных грузов на Ямале является газоконденсат: там открыты и разрабатываются крупные газоконденсатные месторождения. Кроме этого, будут и другие выгодоприобретатели, например, Новоуренгойский газохимический комплекс получит выход в западные регионы и на европейский рынок.

На территорию ЯНАО приходится приблизительно треть всех проектов Арктической зоны. В первую очередь экономика региона ориентирована на добычу газа. «Общий разведанный объем газа составляет 44,5 трлн кубометров, а это 80 % всего российского газа, а также нефти 5 млрд тонн» [6, с. 14].

Одно из последних месторождений, которое было недавно введено в эксплуатацию, – Бованенковское газоконденсатное месторождение проектной мощностью до 140 млрд кубометров газа в год. Для успешной реализации проекта «Ямал-СПГ» и для роста добычи углеводородов требуется развитие железнодорожной инфраструктуры.

В конце 2015 г. правительство ЯНАО и компания ООО «ВИС Трансстрой» подписали соглашение по созданию и эксплуатации новой железнодорожной линии Бованенково-Сабетта протяженностью 170 км. Предполагается, что железная дорога не будет являться объектом общего пользования, ее пропускная способность составит 7 млн тонн груза на пятый год эксплуатации, 14 млн тонн – на десятый, а в перспективе сможет принимать до 35 млн тонн в год [5].

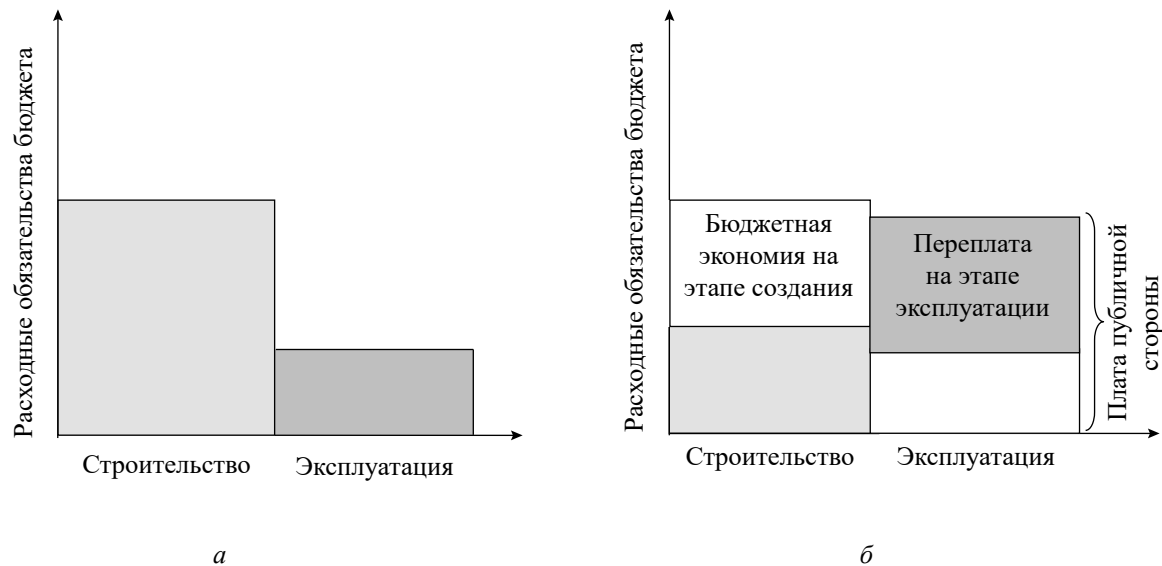
Строительство данной дороги – это не только появление нового железнодорожного коридора с выходом в порт, но и возможность обеспечить эффективное круглогодичное снабжение и освоение с разведанными запасами свыше 16 трлн кубометров и свыше 1 млрд тонн жидких углеводородов [9].

Благодаря строительству железной дороги Бованенково-Сабетта в рамках проекта Северного широтного хода, регион сможет развивать сырьевую базу, находящуюся вдоль новой инфраструктуры, т. е. новые месторождения перспективных районов недропользования (полуостров Ямал, Гыданский полуостров, шельф Карского моря), следовательно, дополнительные поступления в бюджет, а также новые рабочие места, что даст прирост валового внутреннего продукта страны [10].

Общий объем инвестиций составляет 113 141 585 тыс руб., эта сумма была поделена между ЯНАО и частной стороной, ООО «ВИС Трансстрой», т. е. не ложится полностью на субъект РФ как при госзаказе. Соответственно и все риски по проекту поделены. Данное обстоятельство способствует более быстрому завершению строительства, что не всегда возможно при госзаказе. Также власти ЯНАО взяли на себя обязательство по выплатам, если частная сторона не получит минимальный гарантированный доход (далее – МГД) при эксплуатации дороги. Округ будет нести финансовую ответственность, если грузооборот железной дороги не будет достигать прогнозируемых показателей, а если частная сторона будет получать сверхприбыль, то часть ее будет перечисляться в бюджет субъекта РФ [7].

При реализации железнодорожного проекта с использованием механизма ГЧП на начальном этапе экономится значительный объем бюджетных средств по сравнению с государственным заказом, а на этапе эксплуатации может возникнуть переплата по обязательствам МГД.

На рисунке 1 отражены планируемые расходы бюджета на реализацию инфраструктурного проекта в случаях применения госзаказа и ГЧП.



Источник: [8]

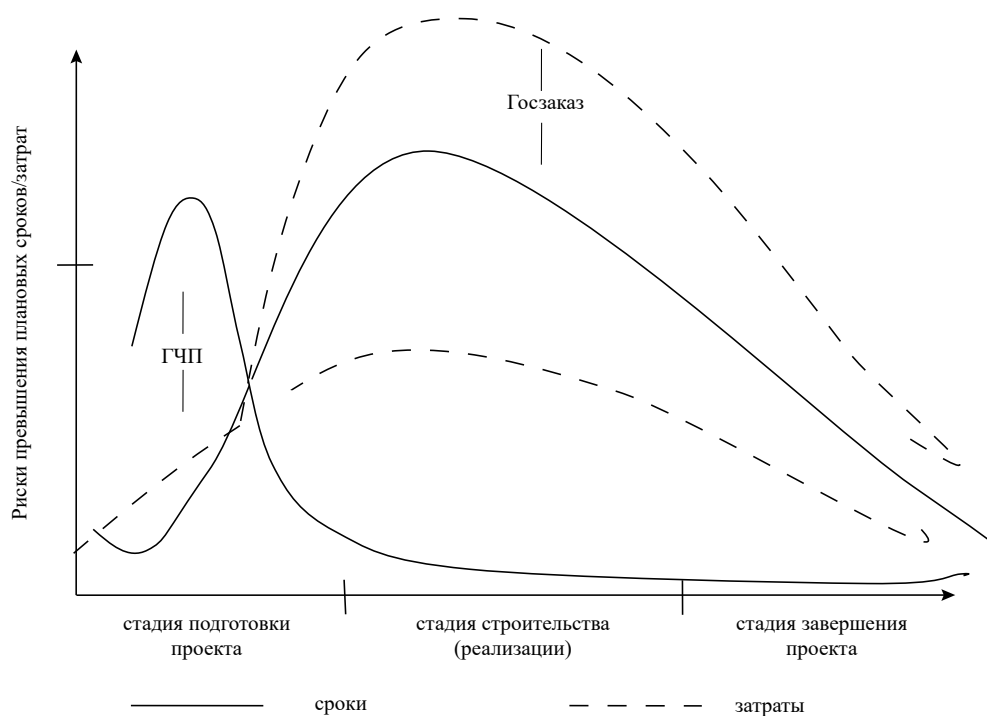
Рис. 1. Плановые расходы бюджета при реализации инфраструктурного проекта при государственно-частном партнерстве и при государственном заказе

Риски больших выплат по МГД можно минимизировать заключением дополнительных соглашений с выгодоприобретателями создаваемой инфраструктуры.

При реализации проектов с использованием ГЧП риски превышения сроков и/или затрат обычно достаточно высоки на стадии разработки проекта, а при госзаказе на стадии строительства и эксплуатации, что отражено на рисунке 2.

Таким образом, если бы в 2015 г. не было принято решение об осуществлении железнодорожного проекта с частной стороной на условиях ГЧП, то, вероятнее всего, было бы превышение плановых затрат на этапе строительства и на этапе эксплуатации, а следовательно увеличение бюджетных расходов. При реализации такого рода проектов на условиях ГЧП обычно нет перерасхода бюджетных средств, так как в соответствии с соглашением основные риски на этих этапах обычно лежат на частном партнере.

Строительство железнодорожной линии Бованенково-Сабетта, которая входит в Северный широтный вход, напрямую влияет на развитие региона. Применение ГЧП как альтернативы госзаказу, позволит региону не только



Источник: [8]

Рис. 2. Риски превышения плановых сроков/затрат

получить необходимую инфраструктуру в ожидаемые сроки, но и взаимовыгодно разделять с частным партнером риски и не ждать высоких скачков предполагаемых затрат на всем жизненном цикле проекта.

В современных реалиях очень сложно развивать инфраструктуру регионов на основе госзакупок, так как дефицит бюджетов регионов не дает возможности без помощи частной стороны реализовывать важные инфраструктурные проекты своевременно и качественно. Не менее важным фактором является то, что успешная реализация проектов возможна при ГЧП благодаря заинтересованности частного партнера в создании объектов инфраструктуры в короткие сроки и с высоким качеством, так как только в этом случае он сможет без лишних расходов получать хорошие доходы при эксплуатации объекта.

В случае госзаказа фактические бюджетные затраты обычно оказываются существенно выше, чем плановые расходы, поэтому в настоящее время развитию ГЧП уделяется большое внимание. Данный механизм позволяет устранить перерасход бюджетных средств, создавать объекты инфраструктуры качественно в короткие сроки, что является ключевым преимуществом, как для субъекта, так и для России в целом. Результат проектов ГЧП — дополнительный приток инвестиций в регионы.

В рейтинге регионов по уровню развития ГЧП на начало 2018 г. первые четыре места занимают г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская и Самарская области.

Расчет комплексного показателя «уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» за 2016-2017 гг. проводился по следующей формуле:

$$R_j = \alpha x L_j + \beta x N_j + \gamma x E_j, \quad (1)$$

где j — порядковый номер субъекта РФ; α , β , γ — значения, определяющие значимость составляющих факторов, при этом $\alpha = 0,03$, $\beta = 0,03$, $\gamma = 0,04$; L_j — значение фактора «развитие институциональной среды субъекта Российской Федерации в сфере государственно-частного партнерства»; N_j — значение фактора «нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства»; E_j — значение фактора «опыт реализации проектов государственно-частного партнерства» [8, с. 16].

В ряду регионов, которые существенно улучшили свою позицию в 2017 г. находится Ямало-Ненецкий автономный округ, переместившийся с 40-го места в 2016 г. на 29 место в 2017 г. Ранее для попадания

региона в число лидеров по ГЧП достаточно было создать эффективную институциональную среду и принять достаточное количество правовых актов по ГЧП-тематике, а в настоящее время даже максимальные значения по соответствующим факторам не гарантируют этого, а приоритетное значение стал играть фактор «Опыт реализации проектов» [4; 8].

За период 2013-2017 гг. в ЯНАО были также заключены соглашения на реализацию нескольких ГЧП-проектов, что говорит о развитии этого направления:

в 2014 г. – комплекс работ по созданию объектов образовательных организаций (5 детских садов, одно общеобразовательное учреждение);

комплекс работ по созданию объекта для размещения образовательной организации (Детский сад на 120 мест в пос. Тазовском, Тазовский район, ЯНАО);

в 2017 г. – концессионное соглашение на проектирование, строительство, реконструкцию и использование (эксплуатацию) аэропортового комплекса в г. Новый Уренгой [8].

Для реализации проектов на условиях ГЧП в ЯНАО важным является улучшение условий финансирования инфраструктурных проектов. В полной мере оценить экономический эффект от реализации таких проектов достаточно сложно, однако их роль для развития региона и страны в целом очевидна.

Таким образом, ГЧП является эффективным механизмом, использование которого необходимо для реализации крупнейших проектов топливно-энергетического комплекса. Несмотря на то, что объекты недропользования не могут быть объектами ГЧП и концессионных соглашений, реализация ГЧП-проектов для создания инфраструктуры будет содействовать развитию Арктической зоны России и стимулировать разработку месторождений углеводородов.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/71129190/> (дата обращения: 19.03.2018).
2. Богданова, М. В. «Стимулирование развития регионов России с использованием механизмов государственно-частного партнерства» / М. В. Богданова, О. И. Большакова // Актуальные проблемы управления-2017. Материалы 22-й Международной научно-практической конференции, Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ. – 2017. – С. 168-171.
3. Лихачев, Н. А. Зарубежный опыт частно-государственного партнерства и проблемы его адаптации в РФ // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 5-6. – С. 138–145.
4. Материалы российской недели ГЧП 2018, Специальное издание для обсуждения и доработки в рамках V Инфраструктурного конгресса «Российская неделя ГЧП». – М., 2018. – С. 39-40.
5. Рыжова, А. С. «Использование различных форм государственно-частного партнерства для реализации проектов в отраслях ТЭК» / А. С. Рыжова, О. И. Большакова // Актуальные проблемы управления-2016. Материалы 21-й Международной научно-практической конференции, Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016. – С. 116-120.
6. Спецвыпуск журнала «Региональная энергетика и энергосбережение», февраль 2017. – С. 14-15.
7. Департамент экономики Ямало-Ненецкого автономного округа, раздел «Социально-экономическое развитие» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://de.yanao.ru/activity/28/?nav-projects=page-1/> (дата обращения: 05.05.2018).
8. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 32 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (дата обращения: 05.05.2018).
9. На Ямале в 2017 г в рамках Северного широтного хода начнется строительство железнодорожной линии Бованенково–Сабетта. – Режим доступа: <https://neftegaz.ru/news/view/149879-Na-Yamale-v-2017-g-v-ramkah-Severnogo-shirotnogo-hoda-nachnetsya-stroitelstvo-zheleznodorozhnoy-linii-Bovanenkovo-Sabetta> (дата обращения: 21.03.2018).
10. Ямальский опыт государственно-частного партнерства – в числе лучших // Ямало-Ненецкий автономный округ официальный сайт органов власти. – Режим доступа: <http://правительство.янао.рф/news/lenta/society/detail/104548/> (дата обращения: 21.03.2018).

Reference

1. Federal'nyy zakon O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnosenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii [*Federal Law On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation*]. № 224-FZ of July 13, 2015. Available at: <http://base.garant.ru/71129190/> (accessed 19.03.2018).
2. Bogdanova M. V., Bolshakova O. I. Stimulirovanie razvitiya regionov Rossii s ispolizovaniem mexanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [*Stimulating the development of Russian regions using public-private partnership mechanisms*]. Aktual'nyye problemy upravleniya – 2017 Materialy 22-y Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [*Actual problems of management*]. Gosudarstvennyy universitet upravleniya [*International Scientific and Practical Conference, State University of Management*]. Moscow: Publishing House GUU, 2017, pp. 168-171.
3. Likhachev N. A. Zarubezhnyy Opyt chastno-gosudarstvennogo partnerstva i problemy yego adaptatsii v RF [*Foreign experience of private-state partnership and the problems of its adaptation in the Russian Federation*]. Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy [*Socio-economic phenomena and processes*], 2014, № 5-6, pp. 138-145.
4. Materialy rossiyskoy nedeli GCHP 2018 [*Materials of the Russian Week of PPP 2018*], Spetsyalinoe isdanie dly obsyazdeniya i dorabotki v ramkax V Infrastrykturnogo kongressa Rossiyskoy nedeli GCHP [*A special publication for discussion and revision within the framework of the V Infrastructure Congress Russian Week of PPP*], Moscow, 2018, pp. 39-40.
5. Ryzhova A. S., Bolshakova O. I. Ispol'zovaniye razlichnykh form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya realizatsii proyektov v otraslyakh TEK [*The use of various forms of public-private partnership for the implementation of projects in the fuel and energy sector*]. Aktual'nyye problemy upravleniya [*Actual problems of management*] – 2016 Materialy 21-y Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Gosudarstvennyy universitet upravleniya [*International Scientific and Practical Conference, State University of Management*]. Moscow: Publishing House GUU, 2016, pp. 116-120.
6. Spetsvypusk zhurnala [*Special issue of the journal*]. Regional'naya energetika i energosberezheniye [*Regional Energy and Energy Saving*], February 2017, pp. 14-15.
7. Departament ekonomiki Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga [*Department of Economics of the Yamalo-Nenets Autonomous District*], razdel Sotsial'no-ekonomicheskoye razvitiye [*Social and Economic Development*]. Available at: <https://de.yanao.ru/activity/28/?nav-projects=page-1/> (accessed 05.05.2018).
8. Issledovaniye «Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v Rossii 2016-2017 g: tekushcheye sostoyaniye i trendy, reyting regionov» [*Research, Public-Private Partnership in Russia 2016-2017: current status and trends, rating of regions*]. Moscow, 2017. Available at: http://pppcenter.ru/assets/docs/reytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (accessed 05.05.2018).
9. Na Yamale v 2017 g. v ramkakh Severnogo shirotnogo khoda nachnetsya stroitel'stvo zheleznodorozhnoy linii Bovanenkovo – Sabetta [*The construction of the Bovanenkovo-Sabetta railway line will begin in Yamal in 2017 within the framework of the Northern latitudinal route*]. Available at: <https://neftegaz.ru/news/view/149879-Na-Yamale-v-2017-gv-ramkah-Severnogo-shirotnogo-hoda-nachnetsya-stroitelstvo-zheleznodorozhnoy-linii-Bovanenkovo-Sabetta> (accessed 21.03.2018).
10. Yamal'skiy opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva – v chisle luchshikh [*Yamal experience of public-private partnership – among the best*]. Available at: <http://government.yanao.rf/news/lenta/society/detail/104548/> (accessed 21.03.2018).