

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОМПЛЕКСНОМ ОСВОЕНИИ НЕДР: ОПЫТ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Конторович А.Э.¹, Никитенко С.М.², Гоосен Е.В.²

¹ФГБУН «Институт нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука Сибирского отделения Российской академии наук», Новосибирск, Россия (630090, г. Новосибирск, проспект Академика Коптюга, 3), e-mail: nsm.nis@mail.ru;

²ФГБУН «Институт угля Сибирского отделения Российской академии наук», Кемерово, Россия (650065, Кемерово, пр-т Ленинградский, 10), e-mail: nsm.nis@mail.ru

В России успешный опыт совместной практической реализации проектов бизнес-структурами и органами государственной власти развивается с 2001 года. В настоящее время государственно-частное партнерство (ГЧП) является важнейшим условием нормального развития и функционирования рыночной экономики, что подтверждается опытом как развитых, так и развивающихся стран, активно использующих механизмы ГЧП. Потенциал его использования для социально-экономического развития очень высокий. В то же время в сложившихся условиях территории нуждаются в программах развития на основе комплексного освоения недр (КОН), которые предполагают не только разовые инфраструктурные проекты и застройки, но и долгосрочные механизмы взаимодействия в отдельном регионе. Проблема ресурсодобывающих регионов в том, что их специализация не дает возможности появления новых проектов, расширения точек соприкосновения между властью и бизнесом. Изучение опыта Кемеровской области может способствовать обогащению существующих подходов к созданию и реализации механизмов ГЧП по КОН.

Ключевые слова: комплексное освоение недр, ресурсодобывающие регионы, государственно-частное партнерство, проекты ГЧП, оценка.

THE MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN COMPLEX DEVELOPMENT OF BOWELS: EXPERIENCE OF THE KEMEROVO REGION

Kontorovich A.E.¹, Nikitenko S.M.², Goosen E.V.²

¹Trofimuk Institute of petroleum Geology and Geophysics, Novosibirsk, Russia (630090, Novosibirsk, academician Koptug avenue, 3), e-mail: nsm.nis@mail.ru;

²Institute of coal of the Siberian branch of the RAS, Kemerovo, Russia (650065, Kemerovo, The Leningrad avenue 10, e-mail: nsm.nis@mail.ru

In Russia public-private partnership successfully develops since 2001 From now on experience of their practical application has begun. Now public-private partnership is the major condition of normal development and market economy functioning that is confirmed with experience both developed, and the developing countries actively using public-private partnership. Potential of PPP for social and economic development is very high. In regions there was a practice of their application. At the same time, at this conjuncture territories require programs of development on the basis of complex development of bowels which assume not only single infrastructural projects and buildings, but also long-term mechanisms of interaction in separate region. A problem region extracting resources that does not give to their specialisation possibility to occurrence of new projects, expansion of things in common between the power and business. Studying of experience of the Kemerovo region will promote enrichment of existing approaches to creation and realisation of mechanisms PPP.

Keywords: complex development of bowels, regions extracting resources, public-private partnership, estimation.

Кризисные явления, возникшие в последнее время в экономике России, определяют необходимость выработки нового подхода к ресурсодобывающим регионам, который предполагает осуществление взаимосвязанных действий между государством и бизнесом по комплексному освоению недр (КОН) на территории определённого региона. В этом случае государственно-частное партнерство может и готово стать механизмом реализации поставленных задач. Во многих регионах сформировался опыт сотрудничества между

властью и бизнесом в реализации проектов по комплексному освоению недр, изучение и модификация которого позволит применять его на всей территории России.

Проекты ГЧП, обеспечивающие социально-экономическое развитие регионов, занимают одну из лидирующих позиций в системе инструментов региональной политики косвенного финансирования в развитых зарубежных странах. **Целью данной статьи** является изучение опыта реализации проектов ГЧП в угольной отрасли и проекция на создание «единого» механизма ГЧП, пригодного для формирования проектов развития территорий на основе комплексного освоения недр.

В России проекты ГЧП начали реализовываться с 2000-х годов. На сегодняшний день, по данным федерального портала «ГЧП-инфо», в России реализуется 317 проектов [7]. Однако, если внимательно посмотреть на структуру проектов, можно увидеть, что не все они могут быть отнесены к ГЧП. Большая часть проектов – это инфраструктурные проекты, полностью финансируемые за счет федерального и регионального бюджета. Более детальный анализ проектов показывает, что доля ГЧП проектов еще ниже. Это связано с тем, что администрации регионов часто к ГЧП проектам относят инфраструктурные проекты, реализуемые на основе государственного заказа в рамках социально-экономических соглашений, федеральные и целевые программы. Одни и те же проекты могут учитываться и как отдельный проект, и как проект ГЧП в рамках программ развития инновационных кластеров, особых экономических зон и т.д. Для того чтобы четко выделить ГЧП проекты среди множества других, введем признаки государственно-частного партнерства:

- долгосрочный проект с четко определенными сроками;
- добровольный взаимовыгодный характер сотрудничества;
- формальный характер сотрудничества на основе контрактов и соглашений с четкой структурой взаимодействия и распределением рисков и выгод;
- совместное участие бизнеса и власти в финансировании и управлении и/или реализации проектом;
- производство общественных или квазиобщественных благ, направленное на решение важнейших социально-экономических проблем [2].

Проекты, которые не отвечают всем перечисленным признакам, но выполняют те же функции, что и ГЧП проекты, мы будем относить к квази-ГЧП («почти» ГЧП). К ним можно отнести следующие формы сотрудничества бизнеса и власти: инвестиционные проекты; государственные заказы и госконтракты; совместные предприятия; соглашения о социально-экономическом сотрудничестве (ССС), заключаемые бизнес-структурами и органами государственной и муниципальной власти; федеральные и региональные целевые

программы; программы создания свободных экономических зон и др.[3]. Сравнение ГЧП и квази-ГЧП проектов приведено в таблице 1.

Таблица 1

Признаки ГЧП и квази-ГЧП проектов

ГЧП	Квази-ГЧП
Производство общественных и квазиобщественных благ, решение важнейших социально-экономических проблем	
Совместное финансирование, управление и реализация проекта	Финансирование, управление или реализация проекта выполняется одной из сторон
Срочный проект (долгосрочные инвестиции)	Бессрочный проект (краткосрочные текущие инвестиции)
Формальный характер в виде системы контрактов	Может быть неформальный характер
Соглашения о концессии, проекты строительства автодорог, аэропортов и т.д.	Государственный контракт, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, федеральные и региональные целевые программы

Источник: составлено авторами.

По данным портала «ГЧП-Инфо» Кемеровская область является одним из лидеров в сфере реализации квази-ГЧП проектов (см. таблицу 2).

Таблица 2

Количество ГЧП и квази-ГЧП в РФ (конец 2013 г.)

Округ/регион	Всего проектов	ГЧП	Квази-ГЧП	Доля квази-ГЧП (%)
Российская Федерация всего	311	194	117	38
Центральный федеральный округ	59	43	16	27
Северо-западный федеральный округ	46	36	10	21
Поволжский федеральный округ	36	25	11	30,5
Уральский федеральный округ	25	19	6	24
Дальневосточный федеральный округ	19	13	6	31,5
Южный федеральный округ	14	10	4	29
Северокавказский федеральный округ	9	7	2	22
Сибирский федеральный округ	103	41	62	60
Алтайский край / СФО	14	9	5	36
Забайкальский край / СФО	5	5	0	0
Иркутская область / СФО	17	3	14	82
Кемеровская область / СФО	29	1	28	96,5
Красноярский край / СФО	4	4	0	0
Новосибирская область / СФО	4	2	2	50
Омская область / СФО	11	2	9	82
Республика Алтай / СФО	8	7	1	12,5
Республика Бурятия / СФО	4	3	1	25
Республика Тыва / СФО	2	2	0	0
Республика Хакасия / СФО	0	0	0	-
Томская область / СФО	5	3	2	40

Источник: составлено авторами [3].

Угольная отрасль является «локомотивом» экономики Кузбасса. В Кемеровской области добывается 57 % угля, добываемого в России [4], поэтому не удивительно, что именно в этой отрасли действуют самые социально-ориентированные компании и реализуется самое большое количество ССС.

Таблица 3

Рейтинг самых «социальных» компаний Кузбасса (по версии RESFO.ru)

№	Название компании	2013		2012	
		Место в рейтинге	КСО (%)*	Место в рейтинге	КСО (%)*
1	ОАО «СУЭК»	1	0,32	1	0,61
2	ОАО «Кузбасская топливная компания»	2	0,14	5	0,09
3	ЗАО «Стройсервис»	3	н/д	2	0,24
4	ОАО «УК «Кузбассразрезуголь»	4	н/д	3	0,22
5	ЗАО ХК «Сибирский деловой союз»	5	0,04	4	0,11

*КСО – коэффициент социальной ответственности, рассчитываемый как отношение социальных расходов в рамках ССС к выручке компании за предыдущий год.

Составлено авторами [6].

Данные об этих соглашениях не включены в список ГЧП-ИНФО. Это связано с тем, что не все пункты соглашений могут быть отнесены к квази-ГЧП. Но в ситуации, когда в стране нет внятной промышленной политики и многие формы ГЧП законодательно не урегулированы, ССС берут на себя функции ГЧП и решают задачи социально-экономического развития.

В большинстве регионов России, где действуют угольные предприятия, квази-ГЧП приобрело форму заключения договоров о взаимодействии и социально-экономическом сотрудничестве (партнерстве) между администрациями регионов и владельцами угольных компаний – основных инвесторов в экономику регионов. Бизнес-структуры получают поддержку органов власти соответствующего субъекта Федерации на присутствие в регионе. В свою очередь, региональная власть за счет ССС обеспечивает стабильность ситуации в регионе. В рамках соглашений решаются вопросы развития инфраструктуры регионов, поддерживается занятость, идет финансирование социальных программ, которые хронически недофинансируются из центра. Фактически ССС подменяют собой не только ГЧП проекты, но и промышленную политику развития регионов. Кузбасс является одним из наиболее показательных в части использования ССС как инструмента политики развития региона.

Кемеровская область стала заключать ССС одной из первых в Сибирском федеральном округе – в 2001 году. По данным Администрации Кемеровской области в 2014 году было подписано 44 соглашения о социально-экономическом сотрудничестве между Коллегией Администрации Кемеровской области и собственниками крупных компаний,

работающих в базовых отраслях региона, в том числе 28 – с угледобывающими компаниями [4]. Динамика соглашений и отраслевая принадлежность компаний, заключивших соглашения в 2011–2014 годах, представлена в таблице 4.

Таблица 4

Отраслевая структура соглашений о социально-экономическом сотрудничестве в Кемеровской области

	Отрасль	Количество соглашений по годам			
		2011	2012	2013	2014
1	Угледобывающие компании	33	31	30	28
2	«Неугольные» компании, занятые в промышленном производстве	4	6	6	4
3	Торговые компании	0	5	6	4
4	Финансовые организации	0	3	3	2
5	Предприятия АПК	0	0	0	6
	Всего	37	45	45	44
	Доля угледобывающих компаний, %	89	69	67	63,5

Источник: составлено авторами по данным пресс-релизов Коллегии Администрации Кемеровской области и официальных сайтов компаний [4].

В рамках ССС Администрация области берет на себя обязательства оказывать поддержку бизнес-структурам в Кузбассе в форме предоставления бюджетных кредитов, лоббирования интересов компаний в федеральных органах государственной власти. Основные пункты соглашений и частота их встречаемости в процентах по данным 2014 года приведена в таблице 5. Жирным шрифтом выделены пункты соглашений, которые можно отнести к элементам квази-ГЧП, курсивом обозначены те пункты, которые могут быть отнесены к решению проблем комплексного освоения недр.

Таблица 5

Основные пункты соглашений (2014 г.) о социально-экономическом сотрудничестве между Администрацией Кемеровской области и крупными компаниями

№	Содержание пункта соглашения	Частота встречаемости пункта, %
1	<i>Дофинансирование бюджета</i>	100
2	<i>Развитие собственного производства и рост инвестиций компании</i>	73
3	<i>Повышение заработной платы сотрудникам</i>	65
4	<i>Создание дополнительных рабочих мест</i>	19
5	<i>Создание безопасных условий труда</i>	46
6	Инвестиции в инфраструктуру региона	54
7	<i>Социальные пакеты сотрудникам и пенсионерам</i>	46
8	Социальные инвестиции	26
9	<i>Сдерживание роста цен, на продукцию компании</i>	26

10	<i>Собственные инфраструктурные инвестиции</i>	19
11	<i>Охрана окружающей среды</i>	7,7

Источник: составлено авторами по данным пресс-релизов Коллегии Администрации Кемеровской области и официальных сайтов компаний [4].

Особенно важным для компаний является поддержка инвестиционных проектов в сфере развития инфраструктуры (строительство и реконструкция электростанций, строительство новых железнодорожных веток и пр.). Компании, в свою очередь, обязуются наращивать инвестиции в предприятия региона, следовать принципам корпоративной социальной ответственности (регулярно платить налоги в федеральный и региональный бюджеты, сохранять занятость и повышать уровень реальной заработной платы своих сотрудников, предоставлять им социальный пакет, поддерживать пенсионеров), принимать участие в финансировании региональных социальных программ Кузбасса [4].

Особая значимость ССС для региона состоит в том, что они предполагают доленое участие бизнеса и региональной власти в реализации важнейших инфраструктурных проектов и социальных программ на территории области: ремонт и модернизацию материально-технической базы учреждений образования, здравоохранения и культуры; участие в подготовке и проведении празднования Дня шахтера; благотворительное обеспечение малоимущих слоев населения углем; обеспечение социальной защищенности работников и пенсионеров угольных компаний и членов их семей; благоустройство городской территории, строительство и ремонт объектов инфраструктуры. Так, в соответствии с подписанным с Коллегией Администрации Кемеровской области соглашением о социально-экономическом сотрудничестве на 2014 год, ХК «Сибирский Деловой Союз» взяла на себя обязательства направить 4 млрд руб. инвестиций на развитие производства (из них 1,7 млрд руб. на развитие угольной добычи, 1,3 млрд руб. – в химическое производство и 1 млрд руб. – в развитие АПК, ЖКХ, энергетики и др.), а также 3,3 млрд рублей на строительство жилья и детских дошкольных учреждений. Плановая сумма налоговых платежей в областной и местный бюджет составит 5,7 млрд рублей [4].

Для бизнеса ССС важны тем, что позволяют разделить с региональными властями риски реализации крупных инфраструктурных проектов, важных для развития бизнеса. В этом смысле показательна неудачная попытка компании «Мечел» по строительству железнодорожного подъездного пути к крупнейшему в мире Эльгинскому угольному месторождению в форме частного инвестиционного проекта. Строительство железнодорожной ветки протяженностью 321 км началось в 2008 году. В этом же году компания полностью отказалась от заключения любых ССС с администрациями регионов. Строительство дороги осуществлялось в сложных климатических и горно-геологических условиях. В процессе строительства железной дороги возведено 76 мостов. Объем

инвестиций составил около 40 млрд рублей. Сегодня компания находится на грани банкротства, при этом аналитики одной из причин такого положения называют высокие расходы компании именно на этот инфраструктурный проект [3].

Подводя итоги практике реализации квази-ГЧП в форме соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между органами власти и крупнейшими угольными компаниями в Кемеровской области, важно отметить, что ССС оказывают двойственное влияние на развитие региона, угольных компаний и на сам институт ГЧП. Содержание соглашений о социально-экономическом сотрудничестве показывает, что, несмотря на наличие в них инвестиционной составляющей, в целом они ориентированы на использование ресурсов бизнеса для реализации социальных проектов и поддержание социально-экономической стабильности территории. Поэтому ССС в условиях спада производства, дефицита регионального бюджета и недофинансирования социальных программ позволяют обеспечивать социально-экономическую стабильность региона. С другой стороны, «повышенные социальные обязательства» зачастую отвлекают средства от комплексного освоения недр на определённой территории. В рамках ССС высоки риски отказа от «особых» отношений с региональными и местными властями. Все это снижает заинтересованность регионального бизнеса в проектах ГЧП и, как следствие, участие в программах по комплексному освоению недр. Данные ГЧП-Инфо красноречиво говорят о том, что именно в тех регионах, где ССС получили наибольшее развитие (Иркутская, Кемеровская области) доля квази-ГЧП даже без учета ССС очень велика [3], а законодательство, регулирующее ГЧП, менее развито [2]. Поэтому говорить о том, что проекты квази-ГЧП являются инструментом для развития территорий на основе КОН, рано. Они нуждаются в модификации отношений между властью и бизнесом и четком законодательном регулировании. Для этого видится целесообразным решение следующих задач:

1. Разработка методологии и методика оценки готовности территорий реализовывать ГЧП проекты в сфере комплексного освоения территорий на уровне регионов РФ.
2. Разработка методики выявления, типизации и формирования организационно-экономических механизмов развития перспективных территорий по комплексному освоению недр в РФ с использованием проектов на принципах ГЧП.
3. Формирование базы данных ГЧП и квази-ГЧП проектов в сфере КОН.
4. Формирование предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы в области комплексного освоения недр, ГЧП и комплементарных областях права.
5. Формирование предложений по обоснованию управленческих решений, направленных на повышение эффективности региональной политики и использования ГЧП в сфере комплексного освоения недр в регионах РФ.

6. Разработка методики прогнозирования развития перспективных производственных технологий на основе набора наукометрических характеристик.

Список литературы

1. Алиев А. Угольный маршрут // URL: <http://expert.ru/2012/01/13/ugolnyij-marshrut>.
2. Гоосен Е.В. Региональная дифференциация института Государственно-частного партнерства в России // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: Экономическая. 2013. № 1(43). С. 121-134.
3. Институт правовой охраны собственности и предпринимательства / Передовые формы взаимодействия предпринимательства с государством [Электронный ресурс]. // URL: <http://law-business.ru/article4.html> (дата обращения – 09.12.2013).
4. Пресс-релизы соглашений областной администрации и предприятий Кемеровской области на портале администрации Кемеровской области // URL: <http://kemoblast.ru>
5. Рейтинг самых «социальных» компаний Кузбасса (по версии RESFO.ru) // URL: <http://resfo.ru/branches/23-analytics-branches/400-rejting-samykh-sotsialnykh-kompanij-kuzbassa-po-versii-resfo-ru-vozglavlyayet-suek.html>.
6. Стратегия развития Кемеровской области до 2025 года // URL: <http://ako.ru/Ekonomik/koncept.rar>
7. Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» // URL: <http://www.pppi.ru/projects>

Рецензенты:

Кудряшова И.А., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики, зам. директора по научной и инновационной работе Кемеровского института (филиала) ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Кемерово;

Клишин В.И., д.т.н., директор ФГБУН «Институт угля Сибирского отделения Российской академии наук», г. Кемерово.