

В настоящее время более чем в 100 странах мира применяются разнообразные механизмы государственно-частного партнерства — от реализации совместных контрактов и проектов до создания совместных предприятий и интегрированных корпораций. В статье, автор которой является одним из разработчиков проекта сотрудничества государства и частных структур при развитии торгового порта «Усть-Луга» (Ленинградская область), рассказывается, как в этой сфере обстоят дела в России.

Государство и бизнес станут партнерами

В. Н. МОЧАЛЬНИКОВ,
кандидат экономических наук,
председатель совета директоров ОАО «Восточный порт»,
Владивосток

Мы идем другим путем

Становление институтов государственно-частного партнерства — не очередная кампания, а веление времени. Придание ему соответствующего значения и масштабов можно ставить в один ряд с крупнейшими преобразованиями в России — приватизацией, развитием малого бизнеса и др. Формируя государственно-частное партнерство, государство, общество и бизнес вступают в новую фазу развития. Вот только пути становления такого партнерства могут быть разными.

Сейчас в России реализуется следующая схема государственно-частного партнерства. Сначала у бизнеса появляются какие-то планы, затем государство создает инфраструктуру и уже потом реализуется крупный инвестиционный проект. На Западе же в программах Public Private Partnership основную роль играют планы государства, которое привлекает инвестиции для создания инфраструктуры и реализации проекта. И это правильно, поскольку именно государство определяет, какими будут его взаимоотношения с бизнесом и перерастут ли они в партнерство.

© ЭКО 2007 г.



Условия для развития государственно-частного партнерства у нас сейчас благоприятные. Российский бизнес сегодня, как представляется, в гораздо большей степени готов к переходу на партнерские отношения с государством, чем несколько лет назад. При этом государственно-частное партнерство наиболее актуально для реализации долгосрочных проектов в инфраструктурных областях, ориентированных на прибыль. Такого рода партнерство – пока только новация в отношениях власти и бизнеса. Власть ждет от представителей бизнеса инвестиций в развитие инфраструктуры, а бизнес хочет получить преференции в отношении интересующих его объектов.

В российской практике становления государственно-частного партнерства много импровизации, нет устоявшихся схем. Однако к настоящему времени главные организационные инструменты такого партнерства в целом уже определены и сформированы. Так, создан государственный Инвестиционный фонд, образованы особые экономические и промышленно-производственные зоны, действуют венчурные фонды, технопарки и т.д. Ясна и роль государства как партнера бизнеса: устранять сложившиеся негативные ситуации и направлять государственные инвестиции в сферу «проблемных зон», а не туда, где можно быстро получить прибыль и покинуть занимаемый сегмент рынка, как только проблема будет решена.

Выявлены и основные препятствия на пути укрепления сотрудничества:

- ✓ корруппированность отечественных чиновников;
- ✓ отсутствие независимой судебной системы;
- ✓ низкая степень доверия общества к государственным институтам;
- ✓ чрезмерное и не всегда позитивное влияние политики на принятие экономических решений;
- ✓ безответственность и бесконтрольность государственного аппарата.

Есть опыт

Одним из наиболее крупных реализованных проектов последних лет, где активно и плодотворно сотрудничают представители государственных и частных структур, является строительство угольного терминала в морском торговом порту Усть-Луга. Его ведет ОАО «Ростерминалуголь», осуществляющее функции заказчика-застройщика угольного терминала и ведущее его эксплуатацию. ОАО «Ростерминалуголь» было создано в 1996 г. в виде закрытого акционерного общества с практически равными долями государственной компании «Росуголь» и частных инвесторов. С момента создания и по сей день в капитале общества постоянно участвуют как государственные, так и частные структуры. Их доли в собственности компании не являются постоянными, а меняются в зависимости от ситуации и целей, стоящих перед ОАО в конкретный период времени.

Например, в 1998–2003 гг., когда происходило выделение земельных участков, активное строительство гидротехнических сооружений и иных объектов инфраструктуры, осуществлявшееся, в том числе, на средства господдержки, контрольный пакет акций общества находился в собственности Российской Федерации. И на том этапе это полностью соответствовало интересам всех сторон. После вхождения в 2002 г. в проект холдинговой компании «Кузбассразрезуголь» основные инвестиции были направлены на приобретение и монтаж технологического оборудования. Закупка и монтаж оборудования производились на средства частных инвесторов, поэтому было принято логичное решение о продаже части федерального пакета акций структурам «Кузбассразрезугля». При этом оставшийся в собственности Российской Федерации пакет акций был не меньше блокирующего. Это позволяет представителям государства активно участвовать в процессе управления деятельностью ОАО, принимать важнейшие решения по многим вопросам его дальнейшего развития.

Вне всякого сомнения, участие государства в акционерном капитале ОАО «Ростерминалуголь» и плодотворная ра-

бота представляющих Российскую Федерацию членов совета директоров позволяют сосредоточиться на развитии производственных мощностей, не опасаясь при этом, что вследствие задержки в развитии объектов инфраструктуры не удастся выйти на запланированные объемы производства.

Из представленных на Втором Международном форуме государственно-частного партнерства в России и СНГ официальных данных известно, что за период с начала строительства в порт Усть-Луга вложено более 18 млрд руб. Из них 11,2 млрд руб. (62%) – средства частных инвесторов, остальные 6,9 млрд руб. дали государственные инвесторы. ОАО «РЖД» (и МПС) затратили 1,9 млрд руб., ФГУП «Росморпорт» – 0,5 млрд руб., другие государственные структуры – еще 0,5 млрд руб. В дополнение к уже затраченным средствам в территорию, прилегающую к порту, до 2015 г. планируется инвестировать еще от 105 до 220 млрд руб.

Говоря о взаимодействии бизнеса и власти в ходе реализации проекта строительства угольного терминала в морском торговом порту Усть-Луга, нельзя не отметить огромную роль с самых первых дней и до сих пор правительства Ленинградской области, на территории которой расположен угольный терминал. Благодаря исключительно его поддержке стало возможным открытие пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации на угольном терминале. Оперативно решались вопросы отвода земельных участков, аренды участков водного фонда, проведения природоохранных мероприятий и др. Правительство Ленинградской области предоставляет ОАО «Ростерминалуголь» в рамках действующего законодательства льготы по налогообложению в части местной составляющей налога на прибыль и налога на имущество, что существенно сокращает сроки окупаемости и повышает привлекательность инвестиций.

Закономерным итогом сотрудничества стало подписание между правительством Ленинградской области и ОАО «Угольная компания “Кузбассразрезуголь”» соглашения о социально-экономическом партнерстве, в котором стороны обязались строить свои взаимоотношения на принципах добровольности, открытости, взаимовыгодного сотрудничества, а также

установления равной ответственности в процессе реализации совместных проектов. Такая форма государственно-частного партнерства, безусловно, заслуживает поддержки.

Необходимо отметить, что какие бы формы ни принимало партнерство, главное в нем – открытость и честность партнеров, их полная ответственность за взятые на себя в рамках партнерства обязательства. Проект строительства угольного терминала в морском торговом порту Усть-Луга – яркое тому подтверждение. «Думаю, что проект в Усть-Луге – один из хороших, ярких примеров эффективного сотрудничества государства и представителей частного капитала», – сказал В. В. Путин во время визита в январе 2006 г.

В рамках проходившего в июне 2005 г. девятого Санкт-Петербургского международного экономического форума одной из тем было «Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций». На Форуме состоялась презентация Сибирского федерального округа, цель которой была – представить сибирские регионы с точки зрения их инвестиционной привлекательности в плане возможностей реализации ряда региональных и межрегиональных проектов в области научно-технического сотрудничества, топливно-энергетического, горнодобывающего комплекса, машино- и приборостроения, сельского хозяйства, малого бизнеса, туризма.

Примерами государственно-частных партнерств, существующих в настоящее время в Сибири, стали разработка газоконденсатного Ковыктинского месторождения, проекты развития новосибирского аэропорта «Толмачево» и Оптико-электронного холдинга «РОСС» (компания работает с государством на базе Лыткаркинского завода оптического стекла и хотела бы выстроить аналогичные отношения на базе Новосибирского приборостроительного завода). В качестве партнерства можно рассматривать и опыт совместного обучения кадров: в Кемеровской области «Сибирская угольная энергетическая компания» объединила свои ресурсы с ресурсами администрации для создания центра обучения рабочих кадров.

Что мешает, чем рискуем

Анализ российской практики позволяет сделать вывод о том, что пока экономика страны не готова к полномасштабному, разноформатному использованию института государственно-частного партнерства в различных сферах хозяйственной деятельности. Распространение этой современной формы взаимодействия власти и бизнеса сдерживается рядом факторов и условий. К важнейшим из них можно отнести:

- отсутствие атмосферы доверия к партнеру. При взаимном желании сотрудничать стороны не всегда доверяют друг другу и плохо представляют себе порядок действий. Кроме того, бизнес боится попасть в ловушку укрепления «вертикали власти»;
- недостаток опыта эффективного взаимодействия между государственными и частными организациями;
- узкая сфера применения Федерального закона «О концессионных соглашениях», принятого в июле 2005 г. (закон необоснованно сузил свой предмет регулирования, и поэтому в настоящее время многие вопросы не урегулированы);
- отсутствует концепция поэтапного введения и использования моделей государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Для развития такого партнерства на основе действующих моделей и реализации перспектив ввода новых моделей они должны соответствовать положениям Основных направлений государственной политики РФ в области развития инноваций (утвержденных председателем правительства РФ 5 августа 2005 г.);
- несовершенство российского законодательства: Налоговый кодекс РФ является примером фрагментарного и несистемного решения вопроса предоставления соответствующих льгот производственным, научно-производственным, инновационным и другим организациям; действующий закон о государственных закупках не учитывает специфики государственно-частного партнерства и не содержит механизмов реализации проектов государственно-частного партнерства; закон «О концессионных соглашениях» не

позволяет сформировать в существующих условиях эффективную систему государственно-частного партнерства, и т. д.

Использовать в полной мере потенциал государственно-частного партнерства не позволяет и отсутствие специальных налоговых льгот для организаций, вовлеченных в реализацию партнерских проектов на внутреннем и внешнем рынках.

Всякое новое начинание сопряжено с риском. Основные риски государственно-частного партнерства исходят от государства. Оно не обеспечило этот институт эффективной законодательной базой и не всегда выполняет свои обязательства. От государства исходит опасность коррупционного влияния со стороны чиновников на реализацию проектов совместного партнерства, кроме того, инвесторы (особенно иностранные) не всегда положительно реагируют на присутствие государства в составе собственников.

Для исправления ситуации государство должно гибко использовать правовую базу для становления сетевых моделей интеграций капитала на основе интереса всех субъектов: от отдельных предприятий до межотраслевых и межрегиональных ассоциаций. Учитывая общий интерес, государство способно противодействовать возникновению монополий, наносящих ущерб механизмам здоровой конкуренции. Антимонопольная функция государства становится особенно важной в свете последних тенденций в мировой экономике, когда на смену традиционной конкуренции приходят взаимозаинтересованность и долгосрочные контракты между участниками группового бизнеса.

Нет сомнения, что продуманная политика государства может создать необходимую среду для развития взаимовыгодных отношений власти и бизнеса, для смешанных инвестиций частного и государственного капитала в обновление технического парка. Именно поэтому современное государство, не подавляя рыночных тенденций, должно выступить в качестве сильного института, заботящегося о развитии жизнеобеспечивающих сфер экономики и о социальном прогрессе.