

УДК 334.72:656:338(339)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ПО СОЗДАНИЮ ЗОНЫ «ПОРТО-ФРАНКО» В ЮЖНОЙ ЗОНЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

Фисенко А.И., Хамаза Е.А.

ФБОУ ВПО «Морской государственный университет имени адмирала Г.И. Невельского», Владивосток, e-mail: fisenko@msun.ru

Рассмотрены цели и заявлены основные вопросы, которые необходимо решать при создании свободного порта Владивосток. Центральное место уделено экономическому содержанию, месту и роли государственно-частного партнёрства (ГЧП) как одной из форм реализации проекта «порто-франко» в южной зоне Приморского края, в частности при создании транспортной системы и транспортной инфраструктуры. Представлены выгоды государства и частного бизнеса при реализации формы ГЧП, в частности на транспорте и в сфере производства. Подробно рассмотрены такие инструменты реализации ГЧП, как контракт, аренда, концессия, соглашение о разделе продукции, совместное предприятие, совместное финансирование, венчурное финансирование, создание совместных (государственно-частных) проектных и исследовательских центров, формирование территориальных отраслевых (в т.ч. инновационных) кластеров. Указаны условия, выполнение которых сможет сделать эффективным функционирование института ГЧП в зоне «порто-франко».

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство (ГЧП), инструменты ГЧП, транспорт, порто-франко, Приморский край

USE OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INSTITUTE FOR CREATE OF PROJECT «FREE PORT» IN THE SOUTERN ZONE OF PRIMORSKY KRAI

Fisenko A.I., Khamaza E.A.

Maritime State University named after Admiral G.I. Nevelskoy, Vladivostok, e-mail: fisenko@msun.ru

The article describes aims and stated the main issues that need to be addressed when creating a free port of Vladivostok. The central place is given to the economic content, the place and the role of state-private partnerships (SPP) as a form of realization of the project «free port» in the southern zone of Primorsky Krai, in particular, to create a transport system and transport infrastructure. Presented the benefits of the state and private businesses in the implementation of forms of SPP, particularly in transport and in production. We considered in detail the implementation of such instruments of SPP as a contract, lease, concession, a production sharing agreement, the joint venture, joint financing, venture capital, joint (public-private) project and research centers, the formation of regional industry (incl. innovation) clusters. The conditions, the implementation of which can make an effective functioning of the institution of SPP in the area «free port».

Keywords: state-private partnership (SPP), instruments of SPP, transport, free port, Primorsky Krai

4 декабря 2014 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своём ежегодном послании Федеральному Собранию заявил: «Предлагаю предоставить Владивостоку также статус свободного порта с привлекательным, облегчённым таможенным режимом. Напомню, что такая возможность предусмотрена в отношении Севастополя и других портов Крыма. Также нам необходим комплексный проект современного конкурентного развития Северного морского пути. Он должен работать не только как эффективный транзитный маршрут, но и стимулировать деловую активность на российском Тихоокеанском побережье и освоение арктических территорий» [12; см. также 13].

Согласно сформированному перечню поручений по реализации послания президента Федеральному Собранию уже в срок до 15 июля 2015 года необходимо обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматри-

вающих предоставление Владивостоку статуса свободного порта.

Однако при этом возникает множество вопросов, например, готов ли Владивосток к увеличению объемов грузопотока и изменению формата таможенного режима, где делать территорию порто-франко (во Владивостоке или с использованием ряда территорий в южной зоне Приморского края), что будет за её пределами, каков формат (формы, методы, инструменты и проч.) сотрудничества при создании порто-франко государства и бизнеса, и т.д.?

Попытка ответа, в частности, на последний вопрос приводит нас к необходимости анализа возможностей и ограничений такого механизма использования ресурсов государства и частного предпринимательства как государственно-частного партнёрства (ГЧП) [см. 1–7].

В нашем понимании, ГЧП – это своего рода стратегический (или тактический –

в зависимости от периода реализации) союз государства (местных органов власти) и бизнеса в целях развития соответствующей территории или решений иной (но поставленной чаще всего государством), как правило, крупной, перспективной, задачи.

В настоящее время использование института ГЧП отражает получающую всё больше распространение в мировой экономике тенденцию к взаимовыгодному взаимодействию государства и бизнеса (частного предпринимательства) практически во всех наиболее нужных для населения сферах деятельности, в т.ч. на транспорте, в энергетике, в образовании, медицине, социальной сфере, жилищно-коммунальном хозяйстве, экологии и др. В результате применения института ГЧП государство получает возможность [см., в частности, 1–9, 11]:

1) привлечь дополнительные частные инвестиции в областях, которые традиционно относились к сфере исключительно бюджетного финансирования;

2) сконцентрировать усилия государственных органов на выполнении своих административных функций, предоставив бизнесу решение вопросов собственно на рынке;

3) привлечь квалифицированные кадры, технику и технологии;

4) разделить затраты и риски с частным партнером;

5) повысить эффективность, сократить сроки реализации проектов и повысить качество обслуживания конечных пользователей за счет рыночной ориентированности и опыта частного партнера.

Частный капитал, в свою очередь, получает следующие преимущества:

1) возможность выхода в сектор общественных услуг, на которые существует устойчивый спрос и который является привлекательным для него с точки зрения получения доходов;

2) участвовать в проектах, которые сами по себе, без государственного партнерства, были бы для него малопривлекательными с точки зрения инвестиций;

3) разделение затрат и рисков с государством;

4) государственные гарантии минимальной доходности проекта, возврата вложенных средств, а также частичного или полного возврата вложенных средств при неудачной реализации проекта.

Принципиальной особенностью ГЧП является то, что объекты инфраструктуры – в том числе и вновь создаваемые – сохраняются в государственной собственности и гарантированно используются по своему общественному назначению. За государ-

ством остается также полный контроль качества, объема услуг и цен.

Важным моментом является также договорное распределение рисков между сторонами. Основная часть так называемых микроэкономических рисков, связанных с проектом, например, технических, производственных, конъюнктурных и др. обычно возлагается на бизнес, а вот политические, правовые и макроэкономические риски принимает на себя обычно государство.

Проекты, основанные на ГЧП, как правило, долгосрочные и организационно и экономически весьма сложные. Помимо государственного органа и частного партнера (иногда их бывает несколько) в таких проектах могут участвовать банки, страховые компании, региональные органы управления, международные организации и др. участники.

В связи со сказанным выше, на наш взгляд, механизм ГЧП может быть вполне успешно использован (конечно, наряду и вместе с другими подходами к решению поставленной задачи) для реализации проекта «порто-франко Владивосток».

Напомним, что порто-франко – это не что иное, как специально выделенная зона (территория), в которую можно без пошлины провозить товары, вывозить товары метрополии и которая стимулирует открывать (на её территории) новые производства и перерабатывать производимые здесь товары и оказывать соответствующие услуги. Поэтому на территории и в целях реализации целей создания порто-франко могут (и должны – при известных условиях) быстро развиваться крупные производства, транспорт и транспортная инфраструктура, сервисные отрасли экономики, объекты социальной инфраструктуры и т.д.

В мировой практике сложилось множество разнообразных моделей, форм, типов и разнообразных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом. Наиболее известными инструментами (формами) реализации ГЧП являются, в частности, следующие [см., например, 1, 5–9].

1. Контракты – как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и предпринимателем на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространены в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи. В административных контрактных

отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнёра состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах.

2. Аренда (в ее традиционной форме – договоры аренды, и в форме лизинга). Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что происходит на определенных договором условиях передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупа государственного или муниципального имущества.

3. Концессия (концессионное соглашение). Это – специфическая форма отношений между государством и предпринимателем (физическим или юридическим лицом), получающая все большее распространение. Ее особенность заключается в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Иными словами, по концессионному соглашению имущество или предприятие как имущественный комплекс передается во временное управление [см. 14].

Источником исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав является не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти. Исключительный (монопольный) характер прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также и самого государства.

Концессии, как важнейшая форма партнерства государства и частного бизнеса, получили наиболее широкое распространение в инфраструктурных отраслях, где особенно остро необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное

управление. При этом различают по меньшей мере три вида концессий:

- 1) концессия на уже существующие объекты инфраструктуры;
- 2) концессия на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов;
- 3) передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Важно отметить, что, рассматривая вопросы создания порто-франко в Приморском крае, концессии как форма реализации такого проекта, в соответствии с Транспортной стратегией РФ определены в качестве одного из важнейших инструментов реализации и развития транспортной инфраструктуры, в частности инфраструктуры морских портов. Кроме того, в соответствии с п. 4 ст. 18 «Специальные налоговые режимы» Налогового кодекса РФ для концессионных договоров предусмотрен специальный налоговый режим, что создает основу для оптимизации налоговых выплат и для развития портового хозяйства [см. 10].

4. Соглашения о разделе продукции. Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом частично напоминает традиционную концессию, но все же отлична от неё. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная по соглашению продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Раздел продукции между государством и инвестором, его условия и порядок определяются в соглашении. В мировой практике соглашения о разделе продукции как форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом активно используются в сфере нефтяного бизнеса [см., в частности, 7–9].

5. Совместные предприятия являются распространенной формой партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон. Существенной особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Однако самостоятельность и свобода в принятии решений частным партнёром здесь, на наш взгляд, гораздо уже, чем, например, в концессиях. Особенно широкое распространение совместные предприятия в России и за рубежом получили в 1990–2000-е годы в особых экономических зонах [см. 15].

6. Совместное финансирование научно-исследовательских и других видов инвестиционных проектов на основе проектного управления.

7. Венчурное финансирование. Это долгосрочные (обычно на 5–7 лет) высоко рискованные инвестиции частного капитала в акционерный капитал вновь создаваемых малых высокотехнологических перспективных компаний (или хорошо уже зарекомендовавших себя венчурных предприятий), ориентированных на разработку и производство наукоёмких продуктов, для их развития и расширения, с целью получения прибыли от прироста стоимости вложенных средств.

Однако доступность венчурного финансирования сильно зависит от состояния рынка, что делает этот вид инвестирования нестабильным. Использование венчурного финансирования может также привести к изменению в распределении права собственности и утрате контроля собственником над принятием решений. Венчурное финансирование является финансированием с высоким риском, и здесь особенно важно приемлемое и принимаемое для двух сторон разделение рисков между бизнесом и государством с целью их минимизации.

8. Создание совместных проектных и исследовательских центров в сферах, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства (безопасность транспортной отрасли, экология развития транспорта, транспортная составляющая системы государственной безопасности, равная доступность транспортных услуг на всей территории России).

9. Создание территориальных отраслевых (в т.ч. инновационных транспортных) кластеров, в которых представлены все виды транспорта [см. 13]. Территориальный кластер в случае формирования порто-франко в южной зоне Приморского края может быть представлен более высокой (по сравнению с другими регионами страны) долей транспортной инновационной продукции кластера (цепочкой ценности), а также соответствующей научно-инновационной инфраструктурой, включающей в себя взаимодействие между собственно транспортными предприятиями и органами управления транспортом и создаваемой здесь региональной инновационной системой (образовательные учреждения, центры исследований и разработок, центры трансфера технологий, бизнес-инкубаторы, технопарки, центры коллективного пользования научным оборудованием, общественные организации, финансовые институты, центры кластерного развития и пр.). Центром такого кластера мог бы стать, по нашему мнению, г. Владивосток.

Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года предусмотрено формирование на территории страны целой сети инновационных территориальных кластеров. Одним из них мог бы стать кластер на юге Приморья, ориентированный не только на внутрироссийский рынок, но и на страны АТР. Создание кластера могло бы стать основой для привлечения прямых иностранных инвестиций и активизации внешнеэкономической деятельности, международной экономической интеграции, повышения степени переработки добываемого в регионе и транспортируемого извне сырья, импортозамещения и приобретения новейших технологий и оборудования, повышения уровня ценовой и неценовой конкурентоспособности отечественных товаров и услуг, а также повышения международной конкурентоспособности предприятий, входящих в состав кластера.

Однако успешно решить проблему эффективности функционирования института ГЧП на при реализации проекта «порто-франко Владивосток» можно при выполнении ряда условий, основными из которых, как нам представляется, являются следующие:

1. Разработка нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность ГЧП в зоне порто-франко, в т.ч. порядка и критериев отбора и реализации проектов в формате ГЧП.

2. Выработка договорных обязательств, участвующих в ГЧП сторон, определяющих бюджетные, финансово-экономические (коммерческие), инвестиционные, производственные, экологические, технические, государственно-политические и др. риски.

3. Правильный выбор инструментов и форм реализации формата ГЧП (контракты, концессии, субсидии, бюджетные инвестиции, государственные гарантии, совместные предприятия и т.п.).

4. Обеспечение транспарентности бюджетного учета и полного раскрытия финансовых и кредитных рисков.

5. Наличие действенных инструментов контроля государства за развитием всего комплекса порто-франко и мониторинг его развития, в т.ч. и на основе создания института специальных консультантов и специалистов.

Очевидно, что для реализации концепции порто-франко необходима мобилизация всего научного методического и практического потенциала не только центральных федеральных органов, но и привлечение специалистов, работающих в Приморье. Поспешность и неосновательность решений, которые, возможно, последуют в ближайшее время или уже приняты, могут скомпрометировать идею порто-франко,

которая в этом случае и останется только «голубой мечтой». Кроме того, нужно признать, что существует и непопулярное сегодня мнение (в противовес общему «мейн-стриму» создания порто-франко) о том, что мы пока ещё не готовы к созданию порто-франко. Отсюда – важность сугубо исследовательской, теоретической, поисковой профессиональной работы, её открытость и доступность необходимой информации, не допускающей келейности и запрет на обмен и высказывание мнений.

Список литературы

1. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. – М.: Альпина Паблишер, 2010. – 196 с.
2. Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике. URL: www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33 (дата обращения 27.04.2015).
3. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект. URL: www.rusrand.ru/vlast/publikac/partn (дата обращения 27.05.2015).
4. Гагарин П.А. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития. URL: <http://www.gradient-alpha.ru/press-center/articles/2013/04/12/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemyi-i-perspektivy-razvitiya/> (дата обращения 02.05.2015).
5. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. URL: <http://institutions.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (дата обращения 02.05.2015).
6. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. URL: www.eatc.ru/rus/doc/id_71.book_1.php (дата обращения 27.04.2015).
7. Кабышкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. – М.: Дело, 2015. – 117 с.
8. Калашник Н.Е. Государственно-частное партнерство как способ активизации инвестиционной деятельности на транспорте. URL: http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?ELEMENT_ID=4114&IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389 (дата обращения 02.05.2015).
9. Левитин И.Е. Развитие государственно-частного партнерства на транспорте. – М.: ВИНТИ РН, 2010. – 444 с.
10. Налоговый кодекс Российской Федерации (от 31.07.1998 г.). Часть 1. № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 16.07.1998; действующая редакция от 08.03.2015). URL: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/> (дата обращения 27.04.2015).
11. Николаев А.И., Бочков С.О. Государственно-частное партнерство в РФ: экономическое содержание и правовое обеспечение http://dpr.ru/journal/journal_30_8.htm (дата обращения 02.05.2015).
12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию (04 декабря 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774/ (дата обращения 27.04.2015).
13. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р (в редакции, введенной в действие распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 1032-р). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902132678> (дата обращения 27.04.2015).
14. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Принят Государственной Думой 6 июля 2005 года. Одобрен Советом Федерации 13 июля 2005 года. URL: <http://rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html> (дата обращения 27.04.2015).
15. Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

(ред. от 31.12.2014 г.). URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173553/ (дата обращения 27.04.2015).

References

1. Alpatov A.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Mehanizmy realizacii. M.: Alpina Publisher, 2010. 196 p.
2. Varnavskij V.G. Processy institucionalnoj adaptacii chastno-gosudarstvennogo partnerstva k realnoj jekonomike. URL: www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33 (data obrashhenija 27.04.2015).
3. Vilisov M.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoj aspekt. URL: www.rusrand.ru/vlast/publikac/partn (data obrashhenija 27.05.2015).
4. Gagarin P.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: problemy i perspektivy razvitiya. URL: <http://www.gradient-alpha.ru/press-center/articles/2013/04/12/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemyi-i-perspektivy-razvitiya/> (data obrashhenija 02.05.2015).
5. Derjabin M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika. URL: <http://institutions.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (data obrashhenija 02.05.2015).
6. Efimova L.I. Nekotorye modeli gosudarstvenno-chastnyh partnerstv: tendencii i zarubezhnyj opyt. URL: www.eatc.ru/rus/doc/id_71.book_1.php (data obrashhenija 27.04.2015).
7. Kabyskin V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v regionah Rossijskoj Federacii. M.: Delo, 2015. 117 p.
8. Kalashnik N.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak sposob aktivizacii investicionnoj dejatel'nosti na transporte. URL: http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?ELEMENT_ID=4114&IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389 (data obrashhenija 02.05.2015).
9. Levitin I.E. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva na transporte. M.: VI-NITI RN, 2010. 444 p.
10. Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii (ot 31.07.1998 g.). Chast 1. no. 146-FZ (prinjat GD FS RF 16.07.1998; dejstvujushhaja redakcija ot 08.03.2015). URL: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/> (data obrashhenija 27.04.2015).
11. Nikolaev A.I., Bochkov S.O. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v RF: jekonomicheskoe sodержание i pravovoe obespechenie http://dpr.ru/journal/journal_30_8.htm (data obrashhenija 02.05.2015).
12. Poslanie Prezidenta RF Federalnomu Sobraniju (04 dekabrja 2014 g.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774/ (data obrashhenija 27.04.2015).
13. Transportnaja strategija Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22 nojabrja 2008 goda no. 1734-r (v re-dacii, vvvedennoj v dejstvie rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11 ijunja 2014 goda no. 1032-r). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902132678> (data obrashhenija 27.04.2015).
14. Federalnyj zakon ot 21 ijulja 2005 g. no. 115-FZ «O koncessionnyh soglashenijah». Pri-njat Gosudarstvennoj Dumoj 6 ijulja 2005 goda. Odobren Sovetom Federacii 13 ijulja 2005 goda. URL: <http://rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html> (data obrashhenija 27.04.2015).
15. Federalnyj zakon ot 22.07.2005 g. no. 116-FZ «Ob osobyh jekonomicheskix zonah v Rossijskoj Federacii» (red. ot 31.12.2014 g.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173553/ (data obrashhenija 27.04.2015).

Рецензенты:

Останин В.А., д.э.н., профессор кафедры экономической теории, Владивостокский филиал Российской таможенной академии, г. Владивосток;

Луговец А.А., д.э.н., профессор кафедры управления морским транспортом, Морской государственный университет им. адм. Г.И. Невельского, г. Владивосток.