

Опыт Татарстана в становлении и развитии ГЧП

© 2012 И.В. Кузнецов
Казанский федеральный университет
E-mail: zeldner@inecon.ru

Статья посвящена практическому опыту применения такого эффективного организационно-экономического и правового инструмента, как государственно-частное партнерство в Республике Татарстан. Раскрыты региональные особенности использования ГЧП в ведущих отраслях экономики республики, в том числе и в инфраструктурных секторах. С точки зрения экономического эффекта ГЧП рассматривается как способ повышения социально-экономической эффективности функционирования муниципальной власти и бизнес-сообщества региона, их инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), Татарстан, экономический эффект.

Развитие экономики страны, повышение ее конкурентоспособности невозможно без развития регионов. Именно синергетический эффект от экономического роста отдельных регионов способен повысить конкурентоспособность страны в целом. Этим объясняется актуальность и необходимость формирования новых и совершенствования существующих институтов регионального развития¹.

Эффективным способом повышения конкурентоспособности регионов должна стать реализация инфраструктурных проектов, которые способны обеспечить опережающий экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. Развитая инфраструктура значительно повышает инвестиционную привлекательность региона, создает основу для реализации бизнес-проектов и, как следствие, устойчивого роста доходов населения и региональных бюджетов.

Поэтому становится все более очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития региона, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Стратегии и программы, ориентирующиеся только на использование бюджетных средств, не позволяют органам власти осуществлять масштабные, стратегические проекты, лежащие в основе высокой конкурентоспособности страны. Признанной во всем мире альтернативой подобному способу финансирования выступает государственно-частное партнерство².

Как показывает практика, проекты на основе ГЧП на местном уровне в России стали осуществляться относительно недавно. Чаще всего это разовые проекты. Вместе с тем ГЧП на местном уровне - это в большинстве случаев единственный способ привлечь дополнительные фи-

нансовые ресурсы, повысить качество и доступность предоставляемых услуг. Поэтому этот механизм постепенно развивается.

Подробнее рассмотрим развитие ГЧП в регионах на примере Республики Татарстан.

В Республике Татарстан 7 июля 2011 г. был принят Закон “О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан”. Закон устанавливает цели, задачи, принципы осуществления государственно-частного партнерства с участием Республики Татарстан, а также формы участия республики в государственно-частном партнерстве.

Закон определяет государственно-частное партнерство как “взаимовыгодное сотрудничество Республики Татарстан и частных партнеров по реализации социально значимых инфраструктурных, инновационных, инвестиционных и иных проектов и программ, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве, в том числе с участием муниципальных образований”³.

Целями осуществления государственно-частного партнерства являются концентрация материальных, финансовых ресурсов, а также привлечение средств внебюджетных источников для реализации социально значимых, в том числе инфраструктурных, инновационных, инвестиционных, проектов и программ в республике с использованием средств бюджета республики и объектов государственной собственности. В случае заключения соглашения с участием муниципальных образований привлекаются средства бюджетов муниципальных образований и (или) объекты муниципальной собственности.

Определены формы участия республики в государственно-частном партнерстве. Регламентирован порядок заключения соглашения о ГЧП.

В реальности Закон “О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан” носит

декларативный характер. Он не содержит достаточного количества правовых норм, обеспечивающих надежную защиту интересов государственного и частного секторов. Данный закон является индикатором того, что государство создает условия для бизнеса. Кроме того, показательно, что Республика Татарстан готова не только к диалогу между бизнесом и государством, но и к реализации проектов в данной сфере и созданию благоприятного инвестиционного климата для привлечения партнеров.

На сегодня узким местом реализации механизмов ГЧП в России и в частности в Татарстане является проблема компетентных кадров в этой области, специалистов, которые четко представляют, что такое ГЧП, как оно может применяться при реализации проектов, решении инновационных задач.

Именно для устранения разрыва между теорией и практикой и подготовки высококвалифицированных специалистов в области ГЧП Центр развития государственно-частного партнерства (г. Москва) и Институт экономики, управления и права (г. Казань) заключили соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

Основной целью заключенного соглашения являются совместное участие партнеров в исследовательских проектах, реализация образовательных проектов с привлечением российских и зарубежных специалистов в области государственно-частного партнерства, практическое участие в проектах, реализуемых с использованием механизмов ГЧП. Совместные образовательные проекты позволят начать подготовку в Республике Татарстан государственных служащих и представителей коммерческого сектора, компетенции которых будут актуальны и реально востребованы экономикой региона⁴.

В настоящее время на федеральном портале ГЧП-инфо опубликовано 10 проектов регионального и межрегионального значения, реализация которых подразумевается в рамках ГЧП в Республике Татарстан⁵:

- Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске;
- Индустриальный парк “Камские поляны”;
- Реконструкция центра планирования семьи и репродукции (Перинатальный центр);
- Строительство платной автомагистрали “Шали (М-7) - Бавлы(М-5)” в развитие нового маршрута федеральной автомобильной дороги “Казань - Оренбург”;
- Создание Свяжского межрегионального мультимодального логистического центра;
- Передача в концессию Центра планирования семьи и репродукции ГАУЗ “РКБ” МЗ РТ;

- Создание и эксплуатация гемодиализного центра в г. Бугульме;

- Создание и эксплуатация межрайонного центра амбулаторного гемодиализа в г. Казани;

- Частное образовательное учреждение «Психолого-педагогический центр раннего развития “Егоза”»;

- Строительство Дома дружбы народов в 4-м микрорайоне г. Елабуги.

Однако большинство регионов, в том числе и Татарстан, считают ГЧП-проектами такие, которые можно отнести к категории “квази-ГЧП-проектов”, что характерно для рынка инфраструктурных проектов в зачаточном состоянии.

В Казани есть пример проекта, реализованного по концессионному принципу компанией “Ава-Петер”. Но все зависит от того, что называть ГЧП. Иногда под ГЧП ошибочно подразумевают долгосрочный контракт с частным сектором, когда вкладываются средства в строительство объекта, в данном случае больницы, а впоследствии эта больница оказывает услуги в течение, например, 20 лет. В России есть частные компании, которые оказывают услуги здравоохранения, но они оказывают эти услуги частным пациентам, которые их оплачивают. А иногда они оказывают услуги и государственным больницам. Но таких примеров, чтобы частная больница оказывала услуги, оплаченные государством, в России пока нет⁶.

В марте 2011 г. четырехлетние переговоры руководства “Ава-Петер” с Правительством Татарстана завершились подписанием соглашения, по которому клинике передается в управление на 10 лет республиканский Центр планирования семьи и репродукции в Казани. Государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им услуги на долгосрочной основе, а тот, в свою очередь, несет ответственность не только за качество услуг, но и за поддержание и реновацию передаваемых ему активов.

Так как развитие лечебного учреждения происходит за счет средств инвестора, а оплата производится за оказанные услуги в основном за вылеченного больного, этот механизм позволяет государству значительно экономить бюджет. Клиника уже инвестировала в реконструкцию и модернизацию центра 40 млн. руб. Правительство Татарстана, со своей стороны, обещает в течение 10 лет оплачивать 25 тыс. приемов из Фонда ОМС и не менее 600 циклов ЭКО за счет бюджета республики⁷.

Руководство “Ава-Петер” надеется, что второй осуществляемый в Казани проект - строительство на паях с государством современного перинатального центра, в который инвестирова-

но уже более 400 млн. руб., в конечном итоге выльется в заключение концессионного соглашения.

В 2007 г. Правительство Татарстана выделило 2 млн. руб. на разработку концепции создания нового транспортного маршрута в рамках международного транспортного коридора “Европа - Западный Китай”, имеющего общедоказательное значение, посредством строительства платной автомагистрали “Шали (М-7) - Бавлы (М-5)” в развитие нового маршрута федеральной автомобильной дороги “Казань - Оренбург”.

Всего с начала строительства по проекту освоено 19,5 млрд. руб., в том числе из бюджета Российской Федерации 3,5 млрд. руб. (субсидии), из бюджета Республики Татарстан 7,9 млрд. руб., средства частного инвестора 7,8 млрд. руб. Общий объем средств, выделенных на строительство автомагистрали “Шали (М-7) - Бавлы (М-5)”, в 2011 г. составил 2,1 млрд. руб. В случае, если удастся добиться финансирования через Инвестиционный фонд РФ, соотношение будет таким: 50 % - средства фонда, 25 % - Татарстана и 25 % - средства частных инвесторов. Будет некая форма ГЧП, какая конкретно - пока сказать сложно. В настоящее время на участке “Шали - Сорочьи Горы” работы выполняются на средства бюджетов РФ и Татарстана, на участке “Алексеевское - Альметьевск” - пока только на средства частного инвестора - ОАО “Автострада” (входит в группу “СМП-Нефтегаз” - ИФ). Срок реализации инвестиционного проекта - 2009-2014 гг. Срок окупаемости - 40 лет⁸.

Также началось строительство Свяжского межрегионального мультимодального логистического центра в Республике Татарстан, который в перспективе позволит частично решить проблему отставания отечественной транспортно-логистической инфраструктуры. Центр предназначен для переработки грузопотоков федерального значения в рамках как существующих международных транспортных коридоров “Транссиб” и “Север - Юг”, так и создаваемого маршрута “Западная Европа - Западный Китай”. Привлечение дополнительных грузов обеспечит дальнейшее расширение и создание новых терминалов складской распределительной сети, что приведет к перераспределению транзитных грузопотоков между Европой и Азией и придаст Свяжскому центру статус международного⁹. Планируется ввести СММЛЦ в эксплуатацию в 2015 г. В настоящее время детализируются инвестиционные схемы реализации проекта, варианты и условия ГЧП.

Объекты, финансируемые из федерального бюджета:

- автодорожные объекты;

- железнодорожные объекты;

- гидротехнические сооружения.

Объекты частного инвестирования:

- контейнерный терминал, терминал навалочных грузов;

- складской комплекс;

- административно-управленческий центр;

- объекты технического и технологического сервиса;

- объекты обслуживающего назначения.

Объекты, финансируемые из бюджета Республики Татарстан:

- объекты инженерного обеспечения.

Проект «Индустриальный парк “Камские Поляны”» предполагает смешанное финансирование. Инвестором выступает ООО «Управляющая компания “Индустриальный парк “Камские Поляны”». Стоимость проектов первой очереди парка оценивается в более чем 1,727 млрд. руб.; 498,3 млн. руб. получены из Инвестфонда РФ, 346,3 млн. руб. - из бюджета Республики Татарстан, 883 млн. руб. вкладывает инвестор¹⁰. Средства Инвестфонда РФ и бюджета Республики Татарстан пошли на организацию инфраструктуры парка и на сегодня освоены полностью. Реализация второй очереди парка рассчитана до 2015 г. Общая сумма инвестиций оценивается в 1,4 млрд. руб., 700 млн. из которых готов выделить инвестор, 450 млн. планируется получить от Инвестфонда РФ и 250 млн. вложит республика¹¹.

Универсиада 2013 г. могла бы стать возможностью применения механизмов ГЧП, которые позволяют снизить финансовую нагрузку на федеральный и региональный бюджеты посредством привлечения частного финансирования, а также сократить сроки строительства объектов. Однако пока при подготовке к Универсиаде применяется другая форма взаимодействия власти и частного сектора - госзаказ.

Таким образом, в настоящее время ГЧП является основным инструментом достижения устойчивого экономического роста региона и страны в целом. Однако сегодня можно говорить лишь о начале формирования практики его применения. Но уже сейчас становится ясным, что реализовать значимые инфраструктурные проекты силами исключительно государства либо частного бизнеса невозможно. Проведение взвешенной сбалансированной политики с использованием сильных сторон государственного и частного секторов позволит достичь оптимальных результатов высокого качества.

¹ Воротников А. Региональные центры ГЧП - новые возможности развития // Учебный центр “Бюджет”. 2009. URL: <http://bujet.ru/article/59849.php>.

² Нигматуллина Ж. Государственно-частное партнерство - инструмент развития региона // ЖКХ и энергетика. 2010. URL: <http://www.g-k-h.ru/directory/publications/detail.php?ID=735874>.

³ О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан: закон Республики Татарстан от 1 авг. 2011 г. □ 50-ЗРТ.

⁴ В Татарстане будут готовить специалистов по государственно-частному партнерству // Татар-информ. 2011. URL: <http://www.tatar-inform.ru/news/2011/11/17/293663>.

⁵ ГЧП-инфо: федер. портал. URL: <http://www.pppi.ru>.

⁶ Модели ГЧП стремятся перенести риски на частный сектор // Коммерсантъ. 2012. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1900888/print>.

⁷ Денисенко Е. Как бы ГЧП // Эксперт. URL: <http://expert.ru/northwest/2012/08/kak-byi-gchp>.

⁸ Интервью министра транспорта Татарстана И. Фасхутдинова: “Транспортный коридор “Балтика - Китай” даст толчок развитию экономики Рос-

сии в целом и регионов Поволжья” // Регионы России. 2008. URL: <http://www.russianeconomy.ru/Interviews/DetailsView.aspx?ID=399>.

⁹ Полякова И. Транспортная инфраструктура. Модель есть. Будет ли конструкция? // Транспорт России. 2009. URL: <http://www.transportrussia.ru/infrastruktura/model-est.-budet-li-konstruktsiya.html>.

¹⁰ Максимов В.В. Комплексные инвестиционные проекты транспортной инфраструктуры как катализатор развития территорий Российской Федерации // Совещание Центра ГЧП Внешэкономбанка и представителей субъектов Российской Федерации по вопросам реализации проектов ГЧП. 2011. URL: <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/NN/Maksimov.pdf>.

¹¹ Андреева Е.С. Механизмы государственно-частного партнерства в нефтехимическом комплексе Республики Татарстан // Управление экономическими системами. 2011. URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=553:2011-08-10-07-16-24.

Поступила в редакцию 02.07.2012 г.