

С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен

КОМПЛЕКСНОЕ ОСВОЕНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ НА ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА*

*Изложены формы взаимодействия региональной власти и бизнеса при реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в области социально-экономического развития территорий. Показано, что заключаемые соглашения о социально-экономическом сотрудничестве не являются «чистыми» ГЧП-проектами. Выявлены факторы, препятствующие развитию сотрудничества: отсутствие методологически и теоретически проработанной экономической концепции и стратегии комплексного освоения недр (КОН); ориентация на экспорт «готовых», заимствованных технологий развития проектов ГЧП; отсутствие методологии и методики оценки готовности регионов использовать проекты ГЧП в сфере КОН; отсутствие методологии и методики отбора потенциальных проектов ГЧП в сфере КОН и оценки экономических и социальных эффектов от их реализации; непроработанность федерального и регионального законодательства, регулирующего партнерство власти и бизнеса в целом, и в сфере КОН в частности. Сформулирован вывод о «полезности» таких проектов для развития регионов на основе комплексного освоения недр. Предложена разработка методологии и теоретического концепта междисциплинарного исследования комплексного освоения недр в РФ с использованием методологии и методики разумной специализации (Smart Specialization).
Ключевые слова: государственно-частное партнерство, социально-экономическое сотрудничество, квази-ГЧП проекты, комплексное освоение недр, разумная специализация, кластеры.*

Россия вступает в новый этап своего развития. В условиях экономических санкций возможность дальнейшего развития страны за счет добычи и реализации на внешнем рынке природных ресурсов не имеет перспектив. В ближайшие годы России предстоит создать новую модель развития, опирающуюся на внутренние источники развития: комплексное освоение недр, устойчивое развитие территорий, партнерство власти и бизнеса. Ключевую роль в этом предстоит сыграть проектному подходу, реализуемого на принципах государственно-частного партнерства в рамках сотрудничества государства, бизнеса и научно-образовательных учреждений.

Несмотря на понимание необходимости внедрения проектного подхода

на принципах ГЧП в сфере КОН и значительные усилия со стороны государства, в России эти процессы идут крайне медленно и противоречиво.

Среди препятствий можно назвать:

1. Отсутствие методологически и теоретически проработанной экономической концепции и стратегии КОН.

2. Ориентация на экспорт «готовых», заимствованных технологий развития ГЧП, отсутствие методологически и теоретически проработанной экономической концепции и стратегии развития ГЧП в России.

3. Отсутствие методологии и методики оценки готовности регионов использовать проекты ГЧП в сфере КОН.

4. Отсутствие методологии и методики отбора потенциальных проектов

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 15-18-20035).

ГЧП в сфере КОН и оценки экономических и социальных эффектов от их реализации.

5. Непроработанность федерального и регионального законодательства, регулирующего партнерство власти и бизнеса в целом, и в сфере КОН в частности.

Такое положение дел ведет к незаинтересованности бизнеса, занятого в ресурсодобывающих отраслях, в инвестициях в разведку новых месторождений, в глубокую переработку добываемых ресурсов, к слабой восприимчивости к инновационным технологиям, низкому уровню сотрудничества ресурсодобывающих компаний с российским поставщиками оборудования, переработчиками сырья и научно-исследовательскими организациями. Воспроизводится сложившаяся годами ориентация органов власти ресурсодобывающих регионов на сырьевую транзитную стратегию развития. Кроме того, порождается глубокое недоверие между бизнесом и органами государственной власти всех уровней и препятствует развитию ГЧП в сфере КОН. Эти проблемы усугубляются отсутствием интегрированной, актуализированной и систематизированной информации о состоянии реальных и потенциальных региональных проектов в сфере КОН (количестве, структуре, инженерно-экономических и экономико-организационных механизмах их реализации), что препятствует выявлению условий и факторов, оказывающих наибольшее влияние на их развитие, серьезно искажает информацию о реальных потребностях и возможностях регионов в области ГЧП проектов в сфере КОН, снижает эффективность государственного управления процессами КОН и способствует накоплению негативных процессов на региональном уровне.

Государственно-частные партнерства – это довольно новый институт [1], поэтому основные направления ис-

следований ГЧП в России представлены:

- систематизацией опыта зарубежных стран (часто поверхностной и не критической);
- аналитическими обзорами российской и зарубежной практики;
- социологическими опросами, направленными на выявление преимуществ и недостатков практической реализации тех или иных моделей ГЧП, которые анализируют структуры мотиваций, которые позволяют вовлечь бизнес в программы ГЧП и потенциальных рисков для реализации программ ГЧП, вытекающих из социального и институционального контекстов России;
- разработкой методик заключения контрактов ГЧП в отдельных сферах и отраслях экономики алгоритмов оценки эффективности отдельных проектов.

Первые проекты на основе принципов государственно-частного партнерства в России начали реализовываться с 2000-х годов. На сегодняшний день, по данным федерального портала «ГЧП-инфо», в России реализуется 317 проектов [2]. 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 проходить 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, отметим основные 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 [3].

Проекты, которые не отвечают всем перечисленным признакам, но выполняют те же функции, что и ГЧП проекты, мы будем относить к квази-ГЧП («почти ГЧП»). Это такие формы сотрудничества бизнеса и власти как инвестиционные проекты; государственные заказы и госконтракты; совместные предприятия; соглашения о социально-экономическом сотрудничестве (далее ССС), заключаемом бизнес-структурами и органами государственной и муниципальной власти; федеральные и региональные целевые программы; программы создания свободных экономических зон и др. [4].

По данным портала «ГЧП-Инфо» Кемеровская область является одним из лидеров в сфере реализации квази-ГЧП проектов. Угольная отрасль является «локомотивом» экономики Кузбасса. В Кемеровской области добывается 57% угля [5], добываемого в России и не удивительно, что именно в этой отрасли действуют самые социально-ориентированные компании и реализуется самое большое количество ССС. Данные об этих соглашениях, не включены в список ГЧП-ИНФО.

В большинстве регионов России, где действуют угольные предприятия, квази-ГЧП приобрело форму заключения договоров о взаимодействии и социально-экономическом сотрудничестве (партнерстве) между администрацией регионов и владельцами угольных компаний – основных инвесторов в экономику регионов. Бизнес-структуры получают поддержку власти 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 и политику развития регионов.

Кузбасс является одним из наиболее показательных регионов в части использования ССС как инструмента политики развития региона. Кемеровская область стала заключать ССС одной из первых в Сибирском федеральном округе – в 2001 г. По данным Администрации Кемеровской области в 2014 г. было подписано 44 соглашения о социально-экономическом сотрудничестве между Коллегией Администрации Кемеровской области и крупными собственниками, работающими в базовых отраслях региона – в том числе 28 с угледобывающими компаниями [6]. В рамках ССС Администрация области берет на себя обязательства оказывать поддержку бизнесу в Кузбассе, в форме предоставления бюджетных кредитов, лоббирования интересов компаний в федеральных органах государственной власти. Особенно важным для компаний является поддержка инвестиционных проектов в сфере развития инфраструктуры (строительство и реконструкция элект-

ростанций, строительство новых железнодорожных веток). 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 [6]. Основные пункты соглашений и частота их встречаемости в процентах по данным 2014 г. приведена в таблице (таблица, «жирным» шрифтом выделены пункты соглашений, которые можно отнести к элементам квази-ГЧП).

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, в том числе, ремонт и модернизацию материально-технической базы учреждений образования, здравоохранения и культуры; участие в под-

готовке 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.

Для бизнеса ССС важны тем, что позволяют разделить с региональными властями риски реализации крупных инфраструктурных проектов, важных для расширения бизнеса. В этом смысле показательна неудачная попытка компании «Мечел» строительства железнодорожного подъездного пути к крупнейшему в мире Эльгинскому угольному месторождению в форме частного инвестиционного проекта. Строительство железнодорожной ветки протяженностью 321 км началось в 2008 г. 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 соста-

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

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

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

вил около 40 млрд руб. Сегодня компания находится на грани банкротства, при этом аналитики одной из причин такого положения называют высокие расходы именно на этот инфраструктурный проект [7].

Подводя итоги анализу практики 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 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 поддержания 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 инвестиций в развитие собственного производства, проведе-

ние НИОКР и технологических и организационных инноваций. В рамках ССС высоки риски отказа от «особых» отношений с региональными и местными властями. Все это снижает заинтересованность регионального бизнеса в проектах ГЧП. 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, а законодательство, регулирующее ГЧП, менее развито [8].

Для развития проектов ГЧП, по мнению авторов, требуется разработка методологии и теоретического концепта междисциплинарного исследования КОН в РФ с использованием методологии и методики разумной специализации (Smart Specialization); создание методики прогнозирования развития перспективных производственных технологий в России на основе разработанного набора наукометрических характеристик, а также методологии и методики оценки готовности территорий реализовывать ГЧП-проекты в сфере КОН в регионах РФ. Необходимо также совершенствовать нормативно-правовую базу в области КОН, ГЧП и комплементарных областях права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Под ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. – Кемерово: РАН, Ин-т проблем упр. им. В.А. Трапезникова РАН, 2012.
2. *Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России»*. URL: <http://www.pppi.ru/projects>
3. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 135–136.
4. *Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Сибирском феде-*

- ральному округе. Аналитический отчет по результатам исследования. – М., 2011. – 138 с.
5. *Стратегия развития Кемеровской области до 2025 года*. URL: <http://ako.ru/Ekonomik/koncept.rar>
6. *Пресс-релизы соглашений областной администрации и предприятий Кемеровской области на портале администрации Кемеровской области*. URL: <http://kemoblast.ru>
7. *Алиев А. Угольный маршрут*. URL: <http://expert.ru/2012/01/13/ugolnyij-marshrut>.
8. *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. ПИАС*

КОРОТКО ОБ АВТОРАХ

Никитенко Сергей Михайлович – доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, e-mail: nsm.nis@mail.ru,

Гоосен Елена Владимировна – кандидат экономических наук, доцент, научный сотрудник, e-mail: egoosen@yandex.ru,

Институт угля Сибирского отделения РАН. 650065, г. Кемерово

UDC 334.021

INTEGRATED DEVELOPMENT OF NATURAL RESOURCES ON THE BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Nikitenko S.M.¹, Doctor of Economical Sciences, Assistant Professor, Leading Researcher, e-mail: nsm.nis@mail.ru,

Goosen E.V.¹, Candidate of Economical Sciences, Assistant Professor, Researcher e-mail: egoosen@yandex.ru,

¹ Institute of Coal of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences, 650065, Kemerovo, Russia.

The article outlines forms of interaction between regional government and business in implementation of public-private partnership (PPP) in field of socio-economic development of territories. It is shown that negotiated agreements on social and economic cooperation are not "purely" PPP projects.

Factors affecting development of cooperation: lack of methodologically and theoretically elaborated economic vision and strategy for integrated development of mineral resources (IDMR); export commitment to "ready", borrowed technology development of PPP projects; lack of methodology and methods for evaluation of regions' readiness to use PPP projects in the field of IDMR; lack of methodology and methods for selection of potential PPP projects in IDMR field and evaluation of economic and social effects of their implementation; unworked federal and regional legislation governing partnership between business and government in general, and particularly in IDMR field. There are conclusions on "usefulness" of such projects for regions development in integrated development of mineral resources. Development methodology and theoretical concept of interdisciplinary research of mineral resources complex development in the Russian Federation with use of methodology and techniques of reasonable specialization (Smart Specialization) are proposed; creation of methods to predict development of advanced production technology in Russia on basis of developed set of science-metric characteristics, as well as methodology and techniques of assessment of territories readiness to implement PPP- projects in the IDMR sphere in Russian regions.

Key words: public-private partnership, social and economic cooperation, quasi-PPP projects, integrated development of mineral resources, reasonable specialization, clusters.

ACKNOWLEDGEMENTS

The study was supported by the Russian Science Foundation (Project No. № 15-18-20035).

REFERENCES

1. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovatsionnoy sfere: mirovoy opyt i perspektivy Rossii. Pod red. R.M. Nizhegorodtseva, S.M. Nikitenko, E.V. Goosen (Public-private partnership in innovation sphere: international experience and prospects for Russia. Nizhegorodtsev R.M., Nikitenko S.M., Goosen E.V. (Eds.)), Kemerovo, RAN, In-t problem upr. im. V.A. Trapeznikova RAN, 2012.
2. Federal portal «Infrastructure and Public-Private Partnership in Russia», available at: <http://www.pppi.ru/projects>.
3. Varnavskiy V.G. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2012, no 2, pp. 135–136.
4. *Realizatsiya infrastrukturykh projektov i razvitie mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Sibirskom federal'nom okruge*. Analiticheskiy otchet po rezul'tatam issledovaniya (Implementation of infrastructure projects and development of public-private partnership in the Siberian Federal District. Analytical report on the results of study), Moscow, 2011, 138 p.
5. *Strategiya razvitiya Kemerovskoy oblasti do 2025 goda* (Development strategy of the Kemerovo Region up to 2025), available at: <http://ako.ru/Ekonomik/koncept.rar>
6. *Press-relizy soglasheniy oblastnoy administratsii i predpriyatiy Kemerovskoy oblasti na portale administratsii Kemerovskoy oblasti*, available at: <http://kemoblast.ru>.
7. Aliev A. *Ugol'nyy marshrut* (Coal route), available at: <http://expert.ru/2012/01/13/ugolnyiy-marshrut>.
8. Goosen E.V. *Nauchnye trudy Donetskogo natsional'nogo tekhnicheskogo universiteta. Seriya Ekonomicheskaya*. 2013, no 1(43), pp. 121–134.