

В.А. Полоненко

РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПОМОЩИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Рассмотрено развитие Арктической зоны Российской Федерации при помощи механизмов государственно-частного партнерства. Выявлены причины стратегического значения региона для страны, основные проблемы, препятствующие развитию территории, и решения этих проблем путем привлечения для реализации необходимых инфраструктурных проектов частного бизнеса при помощи механизмов государственно-частного партнерства. Проанализированы действующие значимые проекты и перспективные объекты, в которых заинтересованы как публичная сторона, так и потенциальные инвесторы.

Ключевые слова: арктическая зона, государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, инфраструктура.

V.A. Polonenko

DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION USING PPP MECHANISMS

The article discusses the development of the Arctic zone of the Russian Federation using PPP mechanisms. The study identified the reasons for the strategic importance of the region for the country and the main problems that impede the development of the territory and the solution of these problems, attracting private business to implement the necessary infrastructure projects using public-private partnership mechanisms. In the course of the study, both existing significant projects and promising objects in which both the public side and potential investors are interested were analyzed.

Keywords: arctic zone, public-private partnership, concession agreement, infrastructure projects

Глобальное потепление привнесло как негативные последствия для международного сообщества, так и положительные для стран, имеющих обширные территории в зоне Арктики. Так, одно из основополагающих направлений развития Российской Федерации – освоение Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗ РФ). При этом цель правительства – не только непосредственно разработка ресурсной базы региона, но и всесторонне развитие территории в социально-экономической сфере – обеспечение более благоприятных условий для жизни местного населения и формиро-

вание комфортной среды проживания с целью привлечения новых специалистов для дальнейшего развития территории.

Арктическая зона является стратегическим сектором страны, обладающим обширными запасами различных ресурсов. Одно из важнейших стратегических направлений развития в зоне Арктики – организация судоходства по Северному морскому пути (далее – СМП) и создание инфраструктурной базы для его функционирования и сбыта продукции.

Вопрос о дальнейшем развитии Арктики со стороны правительства поднимался

Полоненко Владислав Андреевич

магистрант, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва.
Сфера научных интересов: государственно-частное партнерство, привлечение инвестиций в инфраструктуру.

Электронная почта: v.polonenko@yandex.ru

неоднократно за последнее десятилетие. Переломным стал 2020 год, когда правительство приняло стратегию развития АЗ РФ, а также ряд нормативно-правовых документов, ориентированных на содействие реализации утвержденной стратегии.

Примерно 31% территорий нашей страны относится к арктическому региону. В частности, в него входят полностью или частично следующие регионы: Мурманская область, Архангельский и Красноярский край, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, республики Карелия, Коми и Саха (Якутия). Одним из основополагающих документов для развития Арктики стала «Стратегия развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года» [1]. Цели программы довольно амбициозны:

- увеличение вклада регионов Арктики в экономику Российской Федерации в 1,5 раза;
- улучшение социально-экономической ситуации в регионе;
- создание не менее 200 тысяч новых рабочих мест;
- увеличение качества и продолжительности жизни среди населения Арктики;
- снижение миграции, создание привлекательных условий для новых специалистов;
- создание основы для привлечения частного капитала и развития частного бизнеса на территории Арктической зоны.

Причина заинтересованности в развитии региона довольно проста – на зону Арктики приходится примерно 80% горючего

природного газа и 17% нефти и газового конденсата. В эпоху популяризации чистых источников энергии среди европейских потребителей наших ресурсов становится понятно, что необходимо наращивать добычу полезных ископаемых, использование которых не причиняет серьезного вреда окружающей среде, особенно в такой важной природной зоне, как Арктика. В частности, согласно стратегии развития, производство сжиженного газа должно увеличиться с 8,6 млн т в 2018 году до 43 млн т в 2024 году и примерно до 91 млн т к 2035 году. Арктический регион не только позволит обеспечить доступ к новым месторождениям благодаря глобальному потеплению, но и снизит расходы на добычу, так как низкая температура региона способствует организации более дешевого производства из-за отсутствия необходимости установки охлаждающих установок.

Кроме самой сырьевой базы, способствующей развитию региона, стоит отметить и вопрос военно-стратегического статуса Арктики. Глобальное потепление, развитие новых военно-тактических технологий ставят под угрозу государственную безопасность РФ. Утвержденная стратегия предполагает создание новых военных объектов и реконструкцию старых военных баз, которые достались в наследство от СССР. При этом военная программа тесно связана с социальной сферой, так как предполагаются строительство и реконструкция школ, детских садов, социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий для семей военных.

Развитие Арктической зоны Российской Федерации при помощи механизмов
государственно-частного партнерства

Глобальное потепление позволяет воспользоваться возможностью развития нового торгового маршрута, который проходит преимущественно вдоль арктического региона РФ. Таким образом, Северный морской путь (далее – СМП) является самым коротким из существующих маршрутов между Европой и Азией, что делает его альтернативой Суэцкому каналу. Утвержденная программа ставит перед правительством задачу увеличить грузооборот через СМП с 31,5 до 130 млн т.

Несмотря на обширные планы по развитию АЗ РФ, большинство заинтересованных лиц сталкиваются с проблемой цифровизации. В условиях современного технологического развития проработка инвестпроектов, организация производств, повышение качества жизни людей невозможны без внедрения цифровых технологий. На данный момент цифровизация является основополагающим направлением развития для любого государства, и зона Арктики не исключение.

Проблем цифровизации Арктики несколько. Это неравномерное покрытие оптоволоконным регионом. Регионы Крайнего Севера обладают локальными участками цифровизации в первую очередь благодаря крупным российским компаниям, целью которых является освоение ресурсной базы региона, и без внедрения цифровых технологий невозможно вести полноценную деятельность. Кроме того, существует довольно большое количество различных государственных программ по цифровизации, за которые отвечают разные ведомства. В конечном счете получается, что каждый из ответственных выбирает собственный путь выполнения программ, и зачастую они лишь мешают друг другу.

Чтобы решить данные проблемы, правительство назначило ПАО «Ростелеком» куратором подпрограммы «Цифровая ин-

фраструктура», которая отныне будет заниматься развитием цифровых технологий на территории РФ и в Арктики в частности.

В рамках программы предполагается достижение стопроцентной доступности высокоскоростного Интернета для всех населенных пунктов Арктики. Для решения данной проблемы планируется создание разветвленной сети центров обработки данных (ЦОД), а также проведение волоконно-оптической линии связи. Таких проектов несколько. Например, подобный проект реализует ПАО «Мегафон» совместно с финской компанией «Cinia» вдоль СМП. Цель проекта – связать Хельсинки и Токио каналом связи, который проходит вдоль СМП, а также обеспечить соединение с опорными точками связи на прибрежной зоне, что позволит обеспечить связью примерно 85% населенных пунктов Арктики.

Таким образом, можно сказать, что нынешняя ситуация с цифровизацией не позволяет обеспечить комфортную среду для проработки и реализации инвестпроектов, которые так необходимы для развития территории.

Одна из главных проблем развития региона состоит в том, что существующая инфраструктура на базе СССР на данный момент непригодна для использования либо не способна поддерживать необходимый уровень. Большая часть региона не заселена, что также приводит к отсутствию необходимой инфраструктуры.

Потенциальные частные партнеры сталкиваются с проблемами, когда создание нового производства осложняется невозможностью доставки материалов для строительства из-за ограниченности маршрутов доставки по климатическим причинам. Более того, большинство месторождений не имеет транспортной инфраструктуры, которая позволит постав-

лять продукцию на рынок в необходимом объеме для окупаемости предполагаемых инвестпроектов.

Большинство существующих инфраструктурных транспортных артерий представляет собой долгострой, начатые в последнее десятилетие СССР. К таким проектам можно отнести железнодорожные линии.

Например, железнодорожная линия «Белое море – Коми – Урал» должна была организовать сообщение с Пермский краем, Республикой Коми и дойти до порта Архангельск для доступа к Белому морю. Общая продолжительность – около 1200 км. Следом идет недостроенная железнодорожная ветка «Баренцево море – Коми – Урал», подразумевающая обеспечение транспортной инфраструктуры местных месторождений и производств с портом Индига. Общая предположительная протяженность ветки составляет около 1200 км.

Следующей проблемой для существования производств на территории Арктики является полное функционирование СМП. Россия уже обладает самым крупным ледовым флотом, но для полноценной работы маршрута страна нуждается в модернизации уже имеющихся судов, строительстве новых ледоколов и обеспечении судов ледового класса для сбыта продукции.

Также необходима модернизация существующих портов и строительство новых, которые позволят обеспечить необходимую морскую связь на протяжении всего маршрута. К ним относятся строительство нового морского порта Индига стоимостью свыше 100 млрд руб., реконструкция существующих портов Нарьян-Мар, Певек, проектирование портов Аринай, Тикси, Дикси и Архангельск.

Ввиду особенностей климатических условий во многих регионах как в определенный сезон, так и на круглогодичной

основе единственной возможностью сообщения является авиация. Около 70% от общего количества аэропортов малой и средней авиации пришли в негодность либо ликвидированы. Отсутствие стабильного авиационного сообщения также создает проблемы для стабильного развития региона.

Ко всему этому добавляется отсутствие специалистов на местах, которые строго необходимы для организации высокотехнологического развития, восстановления ранее утраченной сети жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), реконструкции и создания новой инфраструктуры для обеспечения социально-экономической сферы.

Только по оценкам Минэкономразвития РФ, необходимо примерно 5,5 трлн руб. на осуществление программы восстановления и строительства новой инфраструктуры, организации новых производств и обеспечения региона необходимыми ему специалистами.

Рассмотренные инфраструктурные проекты уже показывают необходимость организации диалога между государством и частной стороной. Один из вариантов развития инфраструктуры – осуществление проектов в рамках государственно-частного партнерства (далее – ГЧП).

Высокая стоимость инфраструктурных проектов для обеспечения выполнения поставленных задач неподъемна для бюджета. Именно поэтому само государство заинтересовано в создании условий для привлечения частного капитала в строительство необходимых объектов. Механизмы 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 года позволяет исключить участие госу-

Развитие Арктической зоны Российской Федерации при помощи механизмов
государственно-частного партнерства

дарства в дорогостоящих мероприятиях, направленных на подготовку и проектирование проектов, разделить риски и снизить конечную стоимость инфраструктурных объектов [2]. Значительную поддержку также обеспечивает 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года [3], механизмы которого позволяют обеспечить выполнение программы социально-экономического сектора – строительство объектов ЖКХ, социально значимых объектов, к которым относятся объекты образовательного сектора, здравоохранения.

Таким образом государство сразу решает несколько важных задач для осуществления программы развития региона при помощи ГЧП. Во-первых, частная сторона обеспечивает более эффективный процесс строительства и ввода в эксплуатацию объектов благодаря гибкому и гарантированному процессу финансирования. Система платежей выполняется поэтапно, а частная сторона защищена предусмотренными штрафными санкциями в рамках соглашения с публично-правовой стороной в лице государственного лица.

Во-вторых, явное преимущество проектов на базе ГЧП – снижение издержек на протяжении всего жизненного цикла проекта. Как правило, расходы на эксплуатацию берет на себя частный инвестор. Другими словами, государство не только снижает нагрузку, но и гарантирует передачу инфраструктурных объектов по окончании соглашения в приемлемом состоянии, так как частное лицо заинтересовано в полноценном поддержании объекта для гарантии возврата своих инвестиций.

В-третьих, механизм ГЧП позволяет улучшить качество предлагаемых услуг населению, частное лицо больше всех заинтересовано в удовлетворении запросов населения, что приводит к стабильному

финансовому потоку за оказанные услуги. Тем самым частное лицо получает право возврата инвестиций, а государство решает проблемы отсутствия необходимой инфраструктуры и обеспечения надлежащего качества поставляемой на рынок продукции и услуг для населения.

В-четвертых, один из главных принципов ГЧП – распределение рисков, так как это позволяет гарантировать возврат инвестиций частному лицу и выполнить поставленную правительством задачу. Каждый ГЧП-проект прорабатывается индивидуально, и в нем уже указаны возможные риски и механизмы гарантий их предотвращения со стороны как инвестора, так и публично-правового партнера.

Ввиду долгосрочности проектов ГЧП правительство обеспечивает гарантию неизменности нормативно-правовой базы на протяжении жизненного цикла проекта. Например, если внезапно ставка какого-либо налога будет повышена, то инвестор получает гарантию выплат по старой ставке на протяжении действия соглашения на базе ГЧП. Это позволяет снизить риски, упростить процесс проектирования и прогнозирования финансовых потоков проекта.

Как ранее было отмечено, одна из главных задач развития региона – организация полноценного морского маршрута в рамках СМП. Для его успеха необходимы как реконструкция и создание новых глубоководных портов, так и сопутствующая транспортная инфраструктура для обеспечения сбыта продукции на рынок.

Одним из наиболее крупных проектов на базе ГЧП, согласованных в последнее время, является концессионное соглашение между «Росатом» и правительством. В частности, для обеспечения безопасности прохода судов будет расширен ледовый флот Российской Федерации. В рамках

соглашения будет построено три ледокола класса «Лидер» [4]. Приблизительная стоимость каждого – 120 млрд руб. Ледоколы данного класса являются единственными в своем роде, так как лишь они способны проходить через льды толщиной до 4,3 метров и прокладывать путь шириной в 50 метров. Спуск первого корабля намечен на 2027 год. Правительство принимает на себя 25% финансирования от общего бюджета проекта. При этом концессионер, кроме самого строительства, также будет оказывать услуги по проводке судов.

Обеспечение судоходства – не единственное направление, где программы реализуются благодаря ГЧП, – строительство глубоководного порта Индига в рамках обеспечения морской сети СМП и организации сбыта продукции с местных производств и месторождений, которые также собираются начать разрабатывать совместно с началом строительства порта и сопутствующей железнодорожной дороги. Частной стороной выступает инфраструктурная компания «AEON» [4]. Стоимость проекта составляет приблизительно 100 млрд руб. за порт и 160 млрд руб. для организации железнодорожного сообщения для сбыта продукции. Предположительная дата начала строительства – 2022 год. На данный момент на месте предполагаемого строительства происходит реализация железнодорожного Северного широтного хода (СПХ) «Обская – Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево» и железнодорожных подходов к нему [5]. В рамках проекта ОАО «РЖД» и ПАО «Газпром» займутся созданием железнодорожного сообщения для организации сбыта продукции с местных месторождений, а также развития пассажирской железнодорожной сети региона. Общий объем финансирования составит порядка 236,7 млрд руб. При этом бюджетное плечо составит всего

5,4% от общей суммы реализации данного проекта.

Несмотря на то что формат ГЧП является основополагающей базой для обеспечения масштабных программ развития АЗ РФ, стоит отметить иные механизмы стимулирования, которые также значимы для частной стороны.

В соответствии с законом «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» предлагаются механизмы налоговых льгот – снижение или отмена ставки налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ) на новых морских месторождениях, нефтяные месторождения на востоке Арктики, а также на добычу газа на территории Арктической зоны. Новые предприятия, деятельность которых не связана с добычей полезных ископаемых, могут получить преференции в виде снижения вплоть до нулевого значения налога на прибыль.

Только за первые четыре месяца работы введенной системы преференций было подано около 260 заявок на реализацию инвестпроектов различных сфер деятельности на общую сумму более 750 млрд руб. При этом около 43 инвесторов, чьи проекты должны создать более 9,7 тысяч рабочих мест на общую сумму 428,5 млрд руб., уже получили поддержку со стороны региональных властей. Основная доля утвержденных проектов пришлась на проекты с углеводородом и обслуживанием населения.

Более того, для стимулирования развития ГЧП созданы механизмы возврата затраченных средств. Для возможности подачи заявки на возврат до 20% от общего объема инвестиций инвестор должен отвечать нескольким требованиям:

- общая сумма инвестиций проекта должна превышать 300 млн руб.;
- проект должен быть реализован на территории Арктической зоны;

Развитие Арктической зоны Российской Федерации при помощи механизмов
государственно-частного партнерства

• инвестиционный проект должен создать рабочие места.

По итогам 2020 года Минвостокразвития приняло 13 заявок на возврат затраченных инвестиций, из которых одобрено семь с общей суммой частных инвестиций в размере 187 млрд руб.

Внедрение механизмов государственно-частного партнерства также способствует развитию туризма в АЗ РФ, в частности в особо охраняемых природных зонах, которые довольно многочисленны в Арктике. Частная сторона может взять на себя обязательства по созданию всей необходимой инфраструктуры. При этом преимущество реализации ГЧП состоит в том, что со стороны частного инвестора необязательно должен быть лишь один представитель. Механизм позволяет, например, распределить зоны ответственности между группой инвесторов, которые решат создать новый туристический кластер, распределив между собой зоны ответственности. При этом выгода публичного партнера состоит в том, чтобы новые территории привлекали как внутренних, так и международных туристов, что способствует росту региональной экономики.

Одним из примеров может служить строительство туристического кластера в Мурманской области «Северная Роза» от ПАО «Норникель» [6]. Согласно представленной документации, туристическая зона займет около трех тысяч гектаров, создав 500 новых рабочих мест. Общая сто-

имость проекта составляет порядка 12,4 млрд руб. Приблизительная дата завершения строительства – 2026 год. При этом инвестор планирует принимать около 300 тысяч туристов ежегодно. Для сравнения: в 2020 году туристический поток в Мурманской области составил всего 451 тысячу человек. Такой туристический кластер предполагает серьезный экономический эффект для региональной экономики, и особенность Арктической зоны состоит в том, что она обладает значительной площадью, которую занимают различные особо охраняемые природные зоны, которые можно развить на базе ГЧП. Особенно это актуально в нынешнее время, когда внутренний туризм из-за коронавирусных ограничений стал довольно популярен.

Таким образом, можно сделать вывод, что механизм ГЧП является объективно единственным механизмом развития Арктической зоны во всех направлениях, в которых заинтересовано государство. Несмотря на то что объекты недропользования не могут быть объектами ГЧП и концессионных соглашений, развитие ГЧП-проектов для создания инфраструктуры вокруг месторождений будет содействовать развитию Арктической зоны России и стимулировать разработку месторождений соответственно. Более того, созданную инфраструктуру можно не только использовать для сбыта продукции, но и найти ей применение в других сферах.

Литература

1. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2035 года: указ президента от 26 октября 2020 года № 645 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010260033> (дата обращения: 11.06.2021)
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224 // Официальный

интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201507140006> (дата обращения: 11.06.2021)

3. О концессионных соглашениях: федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22649> (дата обращения: 11.06.2020)
4. Аналитический обзор «Инвестиции в инфраструктуру» // Инвестиционная компания «Первая инфраструктурная». URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/investitsii_v_infrastrukturu_2020_infraone_research.pdf (дата обращения: 11.06.2020)
5. Инвестпроекты РЖД. Северный широтный ход // ОАО «РЖД». URL: <https://company.rzd.ru/ru/9382/page/103290?redirected&id=16988> (дата обращения: 11.06.2020)
6. Аналитический обзор «Инвестиции в инфраструктуру» // Инвестиционная компания «Первая инфраструктурная». URL: https://infraone.ru/analitika/Investitsii_v_infrastrukturu_2019_InfraONE_Research.pdf (дата обращения: 11.06.2020)

References

1. О Strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii i obespechenie natsional'noy bezopasnosti na period do 2035 goda: ukaz prezidenta ot 26 oktyabrya 2020 goda No 645 // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010260033> (data obrashcheniya: 11.06.2021)
2. О gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 13 iyulya 2015 goda No 224 // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201507140006> (data obrashcheniya: 11.06.2021)
3. О kontsessionnykh soglasheniyakh: federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2005 goda No 115 // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22649> (data obrashcheniya: 11.06.2020)
4. Analiticheskiy obzor «Investitsii v infrastrukturu» / Investitsionnaya kompaniya «Perвая infrastrukturnaya». URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/investitsii_v_infrastrukturu_2020_infraone_research.pdf (data obrashcheniya: 11.06.2020)
5. Investproekty RZhD. Severnyy shirotnyy khod / ОАО «RZhD». URL: <https://company.rzd.ru/ru/9382/page/103290?redirected&id=16988> (data obrashcheniya: 11.06.2020)
6. Analiticheskiy obzor «Investitsii v infrastrukturu» / Investitsionnaya kompaniya «Perвая infrastrukturnaya». URL: https://infraone.ru/analitika/Investitsii_v_infrastrukturu_2019_InfraONE_Research.pdf (data obrashcheniya: 11.06.2020)