

МЕСТО И РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 Г.Ю. Гагарина, Л.С. Архипова, К.В. Басюк*

Ключевые слова: региональная экономика, Дальневосточный федеральный округ, макрорегион, транспортная инфраструктура, государственные программы, государственно-частное партнерство, инвестиции.

Рассматриваются проблемы и стратегические направления развития Дальневосточного федерального округа Российской Федерации. Обозначены основные угрозы, стоящие перед макрорегионом, и предлагаются пути их решения посредством более широкого использования механизмов государственно-частного партнерства, в частности, в развитии транспортной инфраструктуры региона с целью сохранения населения и поддержания инновационной направленности развития территории.

Дальневосточный федеральный округ (ДВФО), занимая 6169,3 тыс. км², что составляет 36,08% площади нашей страны, является самым крупным по территории федеральным округом Российской Федерации. Его административный состав полностью совпадает с составом Дальневосточного экономического района, что облегчает проведение статистического анализа и отслеживание динамики экономического развития на протяжении достаточно длительного времени. Трудно найти еще один подобный регион, столь богатый природными ресурсами и обладающий выгодным экономико-географическим и транспортно-географическим положением. ДВФО омывается водами Северного Ледовитого и Тихого океанов и имеет самую протяженную береговую линию. Его недра сконцентрировали 80% российских запасов алмазов, 92% олова, 33% золота, 35% серебра, более 55% запасов марганцевых, апатитовых руд и урана, запасы нефти, газа, леса, морепродуктов и т.д. Промышленный (авиа- и судостроение, ОПК и др.), экспортный и рекреационный потенциал данного региона трудно переоценить, также здесь есть большие неосвоенные площади, пригодные для проживания и размещения крупных производственных комплексов и развития сельского хозяйства.

Однако макрорегион отличается слабой заселенностью (6252 тыс. чел., или примерно

1 чел./км² в 2012 г.), значительной дифференциацией субъектов по данному показателю (11,8 чел./км² в Приморском крае и 0,1-0,3 чел./км² - в Чукотском автономном округе, Магаданской области и Республике Саха (Якутия)¹, удаленностью от основных экономических центров, локализованных, главным образом, в европейской части страны. Огромные размеры территории затрудняют связь отдельных частей друг с другом, а также отрывают их от основной транспортной сети, за исключением южной части. С такими чертами в экономико-географическом положении связаны многие особенности в специализации хозяйства региона. Из всего многообразия природных богатств прежде всего используются уникальные и дефицитные, расходуемые на изготовление дорогостоящей и транспортабельной продукции в таких отраслях, как добыча пушнины, золота, алмазов, руд цветных и редких металлов, производство концентратов и т.п.

Огромная территория с крайне низкой степенью заселенности и освоенности и богатыми залежами разнообразных полезных ископаемых, с одной стороны, является для государства проблемой, а с другой стороны, имеет значительный потенциал развития вследствие соседства с быстроразвивающимися странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Российский Дальний Восток как бы стягивает своеобразным поясом

* Гагарина Галина Юрьевна, доктор экономических наук, доцент, зав. кафедрой национальной и региональной экономики; Архипова Лидия Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент; Басюк Константин Владимирович, соискатель. - Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва. E-mail: ganini1@yandex.ru.

наиболее динамично развивающиеся государства - Китай, Корею, Японию, США, Канаду и дает им возможность получить мощный импульс развития, который в настоящее время ощущают, к сожалению, только экспортно-сырьевые отрасли. Однако выход России через Дальний Восток в динамично развивающийся регион сталкивается с серьезными вызовами, требуя консолидации социальных и экономических сил, когда каждым территориальным субъектом хозяйствования будет найдено собственное место в региональной системе. Поэтому руководством страны в последнее время уделяется особое внимание этому региону, о чем свидетельствует решение Президента и Правительства Российской Федерации об организации Министерства по развитию Дальнего Востока.

За последние годы было принято несколько важных документов, посвященных развитию Дальнего Востока:

1) распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р была утверждена "Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года"²;

2) Правительство РФ 4 апреля 2014 г. утвердило государственную программу "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" со сроком реализации 2014 - 2025 гг. В состав этой госпрограммы включены две федеральные целевые программы и 12 подпрограмм, охватывающих практически все направления социально-экономического развития макрорегиона³.

В данных документах, наряду с перспективами развития, были обозначены также основные проблемы и угрозы, стоящие перед регионом:

1) большая убыль населения как за счет миграции, так и за счет превышения смертности над рождаемостью (за 1990-2013 гг. население Дальнего Востока сократилось с 8,1 до 6,3 млн чел., или почти на 20%) при наблюдающейся профессиональной и нравственной деградации трудовых кадров;

2) экономическая и инфраструктурная изоляция от основной территории России и наиболее развитых региональных рынков;

3) низкая внутренняя транспортная освоенность территории при ее огромных размерах.

Таким образом, ключевым направлением развития Дальнего Востока в XXI в. является формирование постоянного населения. Круп-

ными городскими поселениями должны стать города Хабаровск, Владивосток, Благовещенск, Комсомольск-на-Амуре, Южно-Сахалинск. Создание определенной массы постоянного населения на юге региона будет способствовать реализации социально-экономического потенциала Дальнего Востока Российской Федерации с опорой на инновационное развитие и с ориентацией на внешние рынки.

Однако к числу сдерживающих развитие внутренних факторов относятся неразвитая энергетическая и транспортная инфраструктура, высокая составляющая транспортных затрат при перевозке грузов и пассажиров в пределах самого региона, а также в транспортной коммуникации с остальной частью России, что является одним из основных ограничителей осуществления любой деятельности на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе, а также причиной низкой конкурентоспособности произведенных товаров и услуг.

Организационно-экономическим механизмом инновационного развития ДВФО может послужить формирование территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), дающих импульс развитию сопредельных территорий. На этих территориях будут создаваться условия для развития новых производств и предприятий, которые в будущем должны превратиться в центры экономической активности. В настоящее время Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока рассматривается возможность формирования ТОЭСР с различной социально-производственной специализацией.

С учетом существующих здесь инфраструктурных ограничений и транспортных проблем одним из направлений деятельности ТОСЭР должна стать транспортная логистика. Не секрет, что сегодня между большинством субъектов ДВФО Российской Федерации нет регулярного автомобильного сообщения из-за неразвитой дорожной сети и неблагоприятных климатических условий. Кроме того, на территории некоторых субъектов отсутствует и железнодорожное сообщение. Поэтому значительную роль в транспортном комплексе региона играют авиация (достаточно дорогой вид транспорта, к тому же зависящий от погодных условий) и морские перевозки, которые не могут обеспечить эффективную связь субъектов из-за сезонной ограниченности деятельности и отсутствия выхода некоторых субъектов Российской Федерации к морю.

В данной связи единственной возможностью для перевозки пассажиров, а зачастую и грузов в отдаленные районы остается авиация. Следовательно, создание эффективной системы аэропортов и авиационных перевозок является насущной задачей для Дальнего Востока с целью его хозяйственного освоения и сохранения населения.

Данную задачу возможно и необходимо реализовывать в рамках тесного государственно-частного партнерства, складывающегося между органами федеральной и региональной власти, а также бизнесом, заинтересованным в эффективных инвестициях.

В настоящее время в Российской Федерации распространяется практика приватизации аэропортовых комплексов. При этом в федеральной собственности, как правило, остается аэродромное имущество (взлетно-посадочные полосы, перрон, рулежные дорожки и пр.). В числе наиболее успешно функционирующих частных аэропортов можно назвать аэропорты Домодедово (Москва), Толмачево (Новосибирск), Кольцово (Екатеринбург) и др. На Дальнем Востоке единственным аэропортом, находящимся в частной собственности, является международный аэропорт Хабаровск (Новый) - крупнейший аэропорт ДВФО. Его совокупный пассажиропоток по итогам 2013 г. составил 2 089 097 пассажиров, что на 10,9% превосходит показатели 2012 г. Значительно вырос объем обрабатываемого аэропортом Хабаровск груза, который составил по итогам 2013 г. 31 244 тыс. т, что на 16,2% превышает показатель 2012 г.

Участие представителей бизнеса в развитии аэропортовой инфраструктуры РФ становится все более распространенным явлением. Однако в большинстве случаев перед продажей аэропортовых активов происходит передача аэропортового имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации.

К сожалению, бюджеты большинства субъектов ДВФО являются дотационными, вследствие чего необходимое финансирование для обеспечения развития крупных аэропортов часто невозможно. Кроме того, в соответствии с законодательством субъекты РФ должны обеспечивать финансирование перевозок внутри своей территории, а также поддерживать инфраструктуру малых региональных аэропортов в должном состоянии. Поэтому развитие крупных

аэропортов административных центров превращается в значительное финансовое бремя. В итоге региональные власти должны привлекать частных инвесторов, чтобы, с одной стороны, обеспечить необходимое развитие транспортной инфраструктуры, а с другой - снять с бюджетов значительную финансовую нагрузку.

Среди основных профильных инвесторов, развивающих аэропортовую инфраструктуру в России, можно выделить группу компаний "Ренова" (аэропорты Екатеринбург, Самары, Нижнего Новгорода), холдинги "БазэлАэро" (аэропорты Сочи, Краснодара, Анапы, Ейска, Геленджика), "Новпорт" (Новосибирск, Томск, Барнаул, Волгоград, Астрахань, Чита) и др. Единая система управления аэропортами позволяет снижать операционные затраты, обеспечивать их сбалансированное и полноценное развитие, осуществлять формирование единой стратегии и политики деятельности развития аэропортов и работы с авиаперевозчиками, что в итоге благоприятно сказывается на пассажиропотоках и функционировании аэропортового бизнеса с точки зрения его экономической эффективности.

Объединение аэропортов чаще всего происходит по географическому признаку или, при возможности выстраивания эффективной маршрутной сети, между аэропортами. Это позволяет получить синергетический эффект от развития и функционирования аэропортов для частного инвестора. Чаще всего в рамках аэропортовых холдингов выделяются основные узловые аэропорты, через которые проходят главные маршрутные линии.

Естественно, частные инвесторы заинтересованы в развитии прежде всего крупных аэропортов, в то время как на Дальнем Востоке авиационная инфраструктура представлена в основном небольшими. Однако объединение их в единую региональную сеть с крупным узловым центром могло бы дать необходимую синергию от совместного развития и повысить их инвестиционную привлекательность.

Во времена существования СССР аэропортовая инфраструктура Дальнего Востока была организована именно таким образом. Основное авиасообщение действовало между различными частями страны и главным аэропортом Дальнего Востока - аэропортом Хабаровска, откуда пассажиры направлялись в другие, менее крупные региональные аэропорты. С учетом государственного финансирования авиаперевозок

это обеспечивало значительную экономию средств. В результате совокупный пассажиропоток аэропорта Хабаровск составлял более 3,5 млн пассажиров в год, что объяснялась реализацией его транзитного потенциала в качестве узлового аэропорта Дальнего Востока.

Необходимо отметить, что существующая система внутренних авиационных перевозок по Российской Федерации является крайне централизованной. Основной трансферт идет через московский авиационный узел, и чтобы совершить перелет из ДВФО, к примеру, в направлении юга европейской части России, пассажирам часто приходится сначала лететь в Москву, а затем уже до места конечного назначения. Это обусловлено тем, что ввиду низкой загрузки прямые рейсы между городами Дальнего Востока и другими регионами России являются нерентабельными для авиаперевозчиков. Однако консолидация пассажиропотока в региональном центре могла бы обеспечить необходимую загрузку воздушных судов и представлялась бы более целесообразной и экономичной для дальневосточного пассажира, чем совершение трансферта в Москву.

Таким образом, объединение аэропортов в рамках единой аэропортовой сети в регионе под управлением единого оператора способствовало бы решению многих задач:

1) формированию общей стратегии развития аэропортовой деятельности в ДВФО, учитывающей необходимость решения, в частности, и социальных задач, также стоящих перед авиационным транспортом;

2) продвижение авиационных услуг в Дальневосточном федеральном округе;

3) обеспечение финансовыми ресурсами региона с целью развития инфраструктуры аэропортов и, как следствие, уменьшение нагрузки на федеральный и региональные бюджеты при условии проведения приватизации и передачи в концессию основных аэропортовых активов региона;

4) повышение эффективности управления аэропортовыми комплексами и улучшение качества обслуживания пассажиров и авиакомпаний.

При реализации данной модели в рамках государственно-частного партнерства государству необходимо решить следующие задачи:

1) обеспечить содержание и своевременное развитие аэродромной инфраструктуры, находящейся в федеральной собственности (т.е. крупных и малых аэропортов региона);

2) на начальных этапах осуществить субсидирование авиационных перевозок для жителей Дальнего Востока РФ.

Задачами субъектов Российской Федерации будут:

1) субсидирование местных авиационных перевозок;

2) поддержание инфраструктуры малых аэропортов, находящихся в региональной собственности.

Таким образом, благодаря развитию государственно-частного партнерства на Дальнем Востоке может быть достигнут необходимый результат в создании качественной транспортной авиационной инфраструктуры макрорегиона. Данные механизмы потребуют от всех участников партнерства определенных финансовых вложений и слаженных усилий.

Создание сети региональных аэропортов позволит существенно повысить мобильность жителей Дальнего Востока, снизить социальную напряженность, обеспечить социально-экономическое развитие территорий путем создания новых рабочих мест, развития инфраструктуры, повышения связанности пространства региона и инвестиционной привлекательности его экономических субъектов, а следовательно, сделать ДВФО привлекательным для населения и инвесторов.

¹ Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели - 2013 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/lssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm.

² Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. URL: http://gov.khabkrai.ru/invest2.nsf/General_ru/14FDCF99A4F6EEFACA25766B0024C2E5.

³ См.: Государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162190/?frame=1#p30; проект Федерального закона "О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока". URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=117967>.

Поступила в редакцию 07.11.2014 г.