

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В РАМКАХ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Б.В. Заливанский,

кандидат социологических наук, доцент,

директор, МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»

Е.В. Самохвалова,

кандидат социологических наук, доцент,

доцент кафедры социальных технологий, НИУ «БелГУ»

Современная тяжелая финансово-экономическая ситуация повлекла за собой существенное снижение доходов бюджетов всех уровней, а в ряде регионов и дефицит бюджета. В таких условиях органам власти субъектов РФ становится все сложнее поддерживать, а тем более обеспечивать развитие региональной инфраструктуры. При этом, существующие инфраструктурные объекты и комплексы, созданные десятки лет назад, остро нуждаются в оздоровлении. Это выражается в ухудшении состояния школ, больниц, водопровода и систем очистки воды, дорог и других объектов, которые либо отсутствуют, либо изношены, либо требуют срочного ремонта [1, С.5]. С другой стороны, очевидна необходимость существенных капитальных вложений в реализацию совершенно новых инфраструктурных проектов, которые соответствовали бы изменяющимся потребностям населения, так как нерешенность инфраструктурных проблем сказывается на удовлетворенности населения качеством своей жизни и деятельностью органов власти. А, следовательно, имидж власти, доверие к ней оказывается под серьезной угрозой. По мнению современных авторов, иногда объединение усилий государства и бизнеса в рамках модели государственно-частного партнерства оказывается единственным выходом в такой ситуации [2].

Государственно-частное партнерство представляет собой относительно новую ступень в развитии отношений публичного и частного партнеров. В отличие от традиционных отношений государства и бизнеса (например, системы государственного заказа) государственно-частное партнерство создает свои модели финансирования, отношений собственности и методов управления. Основными целями развития государственно-частного партнерства в регионе являются: ускорение темпов социально-экономического развития территории за счет дополнительных инвестиций в объекты инфраструктуры, привлекаемых из внебюджетных источников, а также за счет повышения качества услуг публичного сектора; экономия бюджетных средств в краткосрочном периоде за счет распределения финансирования на более длительный период; повышение эффективности использования бюджетных средств за счет привлечения частного сектора.

Сам ГЧП-проект представляет собой инвестиционный проект с участием государства и частного предпринимателя, построенный на паритетных началах, а государственно-частное партнерство рассматривается как одна из возможных форм взаимодействия публичной власти и частного бизнеса в сфере реализации инфраструктурных проектов. Ключевыми характеристиками такого проекта являются: объединение двух видов деятельности (инвестиции в объекты инфраструктуры и оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация); полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частной стороной; долгосрочный характер и договорное оформление; обязательное разделение проектных рисков между сторонами.

До недавнего времени, под государственно-частным партнерством понималось любое взаимодействие государства и бизнеса, направленное на достижение общественно полезного результата, а, следовательно, все способы реализации инфраструктурных проектов можно было относить к ГЧП. С начала 2016 года вступил в действие Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации», который четко обозначил требования к проектам, попадающим под эту категорию.

В соответствии с ним, ГЧП – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публично-го партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (четко выраженная публичная направленность)» [3].

На практике сложилась ситуация в которой регионы, в большинстве случаев, сформировали организационно-правовые основы реализации политики ГЧП еще до вступления в силу Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», понимая такое партнерство в широком смысле и относя к нему все возможные виды взаимодействия государства и бизнеса. Применительно к этой ситуации мы можем утверждать, что у некоторых субъектов уже имеется не только нормативно-правовая и организационная основа, но и позитивный опыт реализации подобных проектов. В то же время вышеуказанный закон значительно сужает перечень проектов, отнесение которых возможно к категории проектов ГЧП в узком смысле, а в ряде случаев и требует существенной корректировки имеющихся нормативных правовых документов.

Управление развитием государственно-частного партнерства в регионе является одним из важнейших направлений социально-экономической политики субъекта РФ. Такая управленческая деятельность представляет собой систему мер по организации долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях, включая выработку целей, задач и принципов государственно-частного партнерства, направлений развития и мероприятий по их реализации. Для отношений ГЧП характерны следующие ключевые свойства. Во-первых, ГЧП может предполагать как инвестиции в объекты инфраструктуры, так и оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатацию. При этом создание объекта общественной инфраструктуры полностью или частично финансируется частной стороной. Во-вторых, проекты ГЧП имеют долгосрочный характер и обязательно имеют договорное оформление. В-третьих, ГЧП предполагает разделение проектных рисков между сторонами, причем такое разделение является обязательным условием отношений ГЧП [4, С.28]. Наличие «доходного этапа» также является ключевым признаком реализации таких проектов. При этом источником дохода может выступать как бюджетное финансирование, так и выручка от оказания услуг.

Организация управления развитием государственно-частного партнерства в регионе включает в себя подготовительный, пилотный и заключительный этапы.

На подготовительном этапе органы регионального управления принимают решения о развитии сферы ГЧП и формировании системы управления ГЧП. На этом этапе необходимо:

- определить приоритеты развития инфраструктуры региона на принципах ГЧП;
- разработать политические документы по развитию сферы ГЧП в субъекте РФ, в т.ч. разработать и принять региональный закон о ГЧП;
- создать специализированные структуры по развитию и управлению ГЧП (либо наделить действующие структуры соответствующими полномочиями);
- создать систему взаимодействия с потенциальными частными инвесторами и экспертным сообществом в сфере ГЧП.

На следующем пилотном этапе следует:

- сформировать и реализовать портфель пилотных проектов ГЧП;
- провести первичные мероприятия по привлечению потенциальных инвесторов к проектам в сфере ГЧП в регионе;

- доработать региональную нормативную правовую базу ГЧП;
- развивать систему управления ГЧП проектами, включая: расширение числа целевых секторов и отбор новых проектов ГЧП; расширение числа применяемых финансовых инструментов; увеличение пула потенциальных инвесторов; проведение мероприятий по повышению квалификации работников органов власти субъекта РФ в сфере управления проектами ГЧП на постоянной основе.

На заключительном этапе необходимо обеспечить:

- охват государственно-частным партнерством множества секторов региональной инфраструктуры;
- развитость нормативно-правовой базы: возможность использовать весь спектр моделей ГЧП;
- гибкость распределения рисков в зависимости от специфики проектов;
- привлечение большого объема финансовых ресурсов для инвестиций в инфраструктуру, прежде всего средства пенсионных фондов и фондов прямых инвестиций;
- устойчивый поток проектов;
- высокую квалификацию и обширный опыт реализации ГЧП проектов у ответственных органов публичной власти.

Важная роль принадлежит разработке и принятию политического документа, такого как Концепция (либо раздел в Стратегии развития региона). Такой документ раскрывает цели, масштаб и принципы реализации политики развития в сфере ГЧП, а также может описывать основные процедуры и правила, в соответствии с которыми она будет реализовываться. Безусловно, проекты ГЧП неразрывно связаны с целями социально-экономического развития территории, более того, их реализация должна обеспечивать достижение показателей долгосрочных целевых программ региона. А, следовательно, важно учитывать возможности государственно-частного партнерства при планировании, прогнозировании и программировании развития субъекта РФ [5]. В целях методической поддержки управления развитием ГЧП в регионе возможна разработка методических материалов – инструкций, рекомендаций и иных документов, которые могут описывать последовательный алгоритм действий, а также лучшие имеющиеся практики реализации проектов ГЧП. Возможно и принятие специальных отраслевых правовых актов, которые могут обеспечить развитие системы управления ГЧП в конкретных отраслях инфраструктуры.

Еще одной важной задачей для региональных органов власти является учреждение новых, ответственных за реализацию ГЧП-проектов структур и профессиональная подготовка соответствующих специалистов. Среди навыков, необходимых таким специалистам, в первую очередь, следует отметить навыки ведения переговоров и заключения контрактов, навыки финансово-экономического анализа, менеджмента и маркетинга ГЧП-проектов. Специалисту необходимо уметь грамотно сочетать общественные и частные интересы, осуществлять мониторинг эффективности деятельности частных партнеров, а также прогнозировать и предотвращать возможные риски, способные подорвать успех в реализации проекта. Более того, государственным служащим также потребуются понимание функционирования тех секторов экономики, в которых им нужны партнеры. На практике, по мнению специалистов, служащие не всегда располагают перечисленными навыками.

В Белгородской области ведется работа по созданию институциональной среды государственно-частного партнерства. В первую очередь речь идет о приведении в соответствие существующей в регионе нормативной правовой базы реализации подобных инфраструктурных проектов. Проведенный анализ документов стратегического планирования области позволяет утверждать, что развитие механизмов государственно-частного партнерства в регионе, чаще всего, рассматривается в качестве одного из инструментов минимизации финансовых рисков реализации запланированных мероприятий.

Во-вторых, уполномоченным органом исполнительной власти Белгородской области в сфере государственно-частного партнерства является департамент экономического развития, в структуре которого создана специализированная структура – Отдел оценки

регулирующего воздействия и государственно-частного партнерства Управления инвестиций и инноваций. К основным задачам Отдела в данной сфере относятся: внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов и экспертизы действующих нормативных правовых актов, затрагивающих предпринимательскую и инвестиционную деятельность; разработка и внедрение механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов на территории Белгородской области; реализация и мониторинг мероприятий по улучшению инвестиционного климата и продвижению имиджа Белгородской области как инвестиционно-привлекательного региона.

В-третьих, всего по состоянию на 1 января 2017 года в реестр ГЧП-проектов внесен 41 проект, из которых 9 проектов уже завершено, а по 5 пока ведется поиск инвесторов. Однако, несмотря на прилагаемые в области усилия, можно отметить наличие таких недостатков, как: недостаточная концептуальная проработка механизма управления развитием государственно-частного партнерства в регионе; слабая нормативная проработка этого процесса; недостаточное методическое и информационное (в первую очередь в части продвижения идеи партнерства бизнеса и власти на взаимовыгодных условиях) сопровождение данного процесса; недостаточная, в силу новизны тематики, квалификация участников государственно-частного взаимодействия.

В рамках темы следует сказать, что Правительством Белгородской области реализуется комплекс мер, предусматривающий формирование максимально комфортных условий для инвесторов, подробное описание которых можно увидеть на Инвестиционном портале, управление которым осуществляет АО «Корпорация «Развитие» – региональный институт развития со 100% участием государственного капитала. Общество образовано в январе 2011 года на основании распоряжения Правительства Белгородской области в целях создания оптимальных условий для реализации инвестиционных проектов. Корпорация представляет интересы Белгородской области в проектах государственно-частного партнерства.

На портале можно увидеть Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Кроме того, в области был разработан и внедрен Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании, реализация которого была предусмотрена в дорожных картах муниципальных районов и городских округов в течение 2014-2015 годов. Реализация муниципального инвестиционного стандарта направлена на создание условий для увеличения притока инвестиций, упрощение процедур ведения предпринимательской деятельности повсеместно на территории региона, повышение уровня деловой репутации муниципальных образований.

В целом, государственная поддержка инвестиционной деятельности осуществляется в следующих формах:

- предоставление государственных гарантий Белгородской области;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов;
- предоставление налоговых льгот;
- предоставление субсидий из областного бюджета;
- содействие в создании промышленных парков и инвестиционных площадок;
- установление льготных условий пользования имуществом, находящимся в собственности Белгородской области;
- оказание содействия по выделению земельных участков под строительство производственных объектов;
- предоставление информационной поддержки.

В регионе сформирован реестр перспективных инвестиционных площадок в разрезе муниципалитетов. Кроме того, эксперты Белгородской области из числа представителей бизнес-сообщества привлечены Агентством стратегических инициатив для отработки

системы мониторинга реализации Дорожных карт, подготовленных в рамках реализации Национальной предпринимательской инициативы «Улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации».

В то же время следует отметить, что ожидаемый рост реализации проектов ГЧП в области обеспечивать пока трудно, в первую очередь, в силу снижения темпов роста российской экономики, а, следовательно, и снижения интереса инвесторов к долгосрочным инвестициям в инфраструктуру на региональном и муниципальном уровне. Кроме того следует отметить и высокую сложность процесса подготовки проектов ГЧП, пока слабо обеспеченного высококвалифицированными кадрами как со стороны власти, так и со стороны бизнеса.

Главной целью ГЧП в рамках сбалансированного развития региона должен стать учет общественных социально-экономических интересов. Общество и бизнес должны иметь общие интересы, тогда цель их сотрудничества будет достигнута. Основными признаками данного сотрудничества должны являться долгосрочный характер сотрудничества и ориентация на достижение определенных целей; нормативно-правовое обеспечение сотрудничества; оказание общественно значимых услуг либо создание общественно значимого продукта как объекта партнерства; деление выгод, доходов, расходов и рисков между сторонами. Для этого необходимо системно подойти к созданию ГЧП в регионе. Такой подход предусматривает комплексное решение разработки концепции введения ГЧП в региональную социально-экономическую систему, которая должна включать:

- цели, задачи, принципы создания ГЧП;
- структуру и систему управления, предусматривающую функции ее отдельных звеньев;
- механизмы и инструменты;
- нормативное обеспечение регионального и муниципального уровня. Предлагаемая нами концепция должна способствовать непрерывному сбалансированному развитию социально-экономической системы региона и снижать риски, связанные с внешними и внутренними региональными факторами воздействия.

Оптимальная работа и развитие организационно-экономических отношений ГЧП в регионе, на наш взгляд, возможны при реализации ряда принципов:

1) сотрудничество должно носить стратегическую направленность (в ходе прогнозирования, планирования и в процессе реализации проектов ГЧП должны ставиться и достигаться долгосрочные цели непрерывного, устойчивого, сбалансированного регионального социально-экономического развития);

2) принцип обоснованности применения ГЧП предполагает, что использование его механизма при сбалансированном развитии региона не является самоцелью и должно обосновываться большей эффективностью расходования государственных средств и (или) обеспечением большего социального эффекта по сравнению с существующими традиционными схемами;

3) состязательность при выборе частного партнера, которая обеспечивается конкурентным характером отбора частных партнеров за счет внедрения процедуры конкурсных торгов, что позволяет полнее использовать предпринимательский потенциал и повышать эффективность реализации проектов ГЧП;

4) принцип разделения выгод и рисков (он не имеет ничего общего с принципом равенства партнеров, который не применяется к ГЧП, так как государство и его интересы всегда имеют в партнерстве наивысший приоритет, но в то же время грамотное распределение выгод и рисков обеспечивают эффективность и устойчивость сотрудничества);

5) сочетание государственного обеспечения с государственным контролем, которое отражает специфику ГЧП, заключающуюся в том, что государство берет на себя ответственность за обеспечение благоприятной макроэкономической среды и получение частным партнером установленной договором коммерческой прибыли на весь срок сотрудни-

чества, при этом указанное государственное обеспечение должно сочетаться с непрерывным контролем за деятельностью частного партнера;

б) удовлетворение общественного интереса, которое подразумевает, что целью ГЧП является решение общественно значимой задачи или удовлетворение социальных потребностей путем расширения ассортимента товаров и услуг, повышения качества их эффективности.

Работа по развитию института государственно-частного партнерства должна осуществляться комплексно и поэтапно. На первом этапе должны быть сформулированы концептуальные основы действий в данной сфере, а нормативные правовые документы приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства. Важным представляется и продвижение идеи партнерства бизнеса и власти, для чего необходимо через средства массовой информации развернуть работу по обеспечению доверия к новому типу хозяйственных отношений. Отдельным направлением этой работы может стать реализация мероприятий по формированию позитивного имиджа белгородской власти и ее ГЧП-партнеров. Кроме того, в области необходимо развивать практику предоставления услуг инвестиционного консультирования по подготовке осуществляемых на условиях ГЧП инвестиционных проектов и осуществлять планомерное профессиональное развитие участников государственно-частного партнерства

При определении концептуальных основ необходимо детально изучить позитивный отечественный и зарубежный опыт. Так, например, В 2008г. правительство Австралии приняло большой пакет документов, касающихся развития государственно-частного партнёрства, под названием «Национальная политика государственно-частного партнёрства и руководящие принципы», в которых ясно заявило о своей «приверженности способам развития инфраструктуры, оптимально использующим ресурсы государственного и частного сектора» Правительством сформулированы основные цели политики ГЧП: поощрение частных инвестиций в публичную инфраструктуру, стимулирование инноваций, обеспечение регулятивных рамок и процедур; управление отбором проектов ГЧП, обеспечение конкуренции и подотчётности. Важным является требование ко всем государственным органам в обязательном рассматривать ГЧП как потенциальный инструмент госзакупок при анализе вариантов реализации инфраструктурных проектов. Зафиксированы основополагающие принципы ГЧП – эффективность, соблюдение общественных интересов, разделение рисков, прозрачность, оценка и контроль со стороны государственного сектора. Принятый пакет документов обязателен для исполнения всеми штатами страны и муниципальными органами власти при подготовке проектов ГЧП. Каждый субъект федерации назначает министра и формирует орган, ответственный за политику в области ГЧП и за каждый проект, реализуемый на его территории.

Аналогичный политический документ – «Основной курс в отношении реализации проектов обустройства общественной инфраструктуры с привлечением частных финансовых средств» имеется и в Японии. В нём изложена японская трактовка государственно-частного партнерства, зафиксирована приверженность правительства концепции ГЧП, сформулированы фундаментальные принципы ГЧП (ориентация на общественные интересы, эффективность, справедливость, прозрачность, подотчётность, объективность, контрактная основа, самостоятельность частного сектора в хозяйственной деятельности), изложены основные ожидания правительства. Демонстрация политической воли государства является значимым, но лишь первым шагом на пути становления ГЧП. Не менее важно определить стратегическую направленность движения, целевые ориентиры, возможные инструменты достижения этих целей. Решение этих задач становится возможным за счет использования инструментария долгосрочного планирования. Его значение особенно возрастает, когда число инфраструктурных проектов с горизонтом действия в 20-30 лет начинает измеряться сотнями, а их отраслевой охват распространяется на широкий спектр областей инфраструктуры. Во многих странах мира отдельные сектора инфраструктуры, как правило, находятся в ведении разных государственных органов управления, и подобная «ведом-

ственная разобщенность» нередко становится препятствием на пути выработки единого подхода к инфраструктурному комплексу и межотраслевой балансировки инфраструктурного развития. Мировой финансово-экономический кризис выявил такие недостатки реализации проектов государственно-частного партнерства, как разбалансированность ресурсов в долгосрочной перспективе и недостаточная межотраслевая координация инвестиционных решений и подтолкнул многие страны к осознанию важности и преимуществ стратегического планирования развития инфраструктуры. В этой связи, следует существенно переработать областные и муниципальные документы стратегического развития и планирования с целью обоснования в них процесса стратегического развития инфраструктуры области с использованием механизма государственно-частного партнерства.

В целом основными направлениями развития государственно-частного партнерства в регионе должны стать: повышение информированности представителей бизнес-структур области о возможностях ГЧП-партнерства; приведение нормативной правовой базы региона требованиям федерального законодательства; учет механизмов государственно-частного партнерства в целеполагающих документах Белгородской области; подготовка специалистов, соответствующей квалификации.

Литература

1. Государственно-частное партнерство как инфраструктура активизации инвестиционной деятельности и инновационного развития экономики Севера (на примере Республики Коми) [Текст]. – Сыктывкар: Изд. Сыктгу, 2011. – 152 с.
2. Взаимодействие государства и бизнеса [Текст] / Л. А. Добрынин, Е. И. Марковская, А. А. Медведь, Н. Г. Привалов, Н. С. Рагимова, И.В. Троицкая – Спб.: Издательство Спбгэу, 2014. – 192 с.
3. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 года № 224 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
4. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М. : ВШУ, 2012. – 287 с.
5. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП [Электронный ресурс] // Центр развития государственно-частного партнерства : [сайт] / Центр развития ГЧП. – М., 2009-2017. – Режим доступа к изданию: <http://pprcenter.ru/rukovodstvo.pdf> (дата обращения: 01.10.2017).

НА ПУТИ К «АНТРЕПРЕНЕРСКОМУ» ГОСУДАРСТВУ

В.М. Захаров,
д.с.н., профессор,
директор Института управления «БелГУ»
О.В. Никонова,
аспирант Института управления
НИУ «БелГУ»

Процесс формирования демократических основ российского общества обнажил не мало критических проблем и сбоев в отношениях между властью и обществом, ключевыми из которых являются: низкая эффективность государственного управления, его громоздкость, отстраненность государственных интересов от общественных и, как следствие, дисбаланс между институтами государственного и общественного управления. Вопрос