

Кирилл ХЛЕБНИКОВ

ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются региональные аспекты практики государственно–частного партнерства, сторонами которого выступают органы управления субъектов Федерации, а также представители местного бизнеса. Выделены цели социально–экономического развития регионов, которые наиболее перспективны с точки зрения механизмов такого партнерства. Особое внимание уделено вкладу партнерства в решение задач инновационной модернизации экономики субъектов РФ. Сформулированы предложения по укреплению институциональной и правовой базы государственно–частного партнерства на региональном уровне.

Ключевые слова: государственно–частное партнерство, инвестиционный климат в регионах, инновационная модернизация экономики, особые и прочие экономические зоны, субъекты Российской Федерации

Инновационная модернизация российской экономики требует, помимо прочего, усиления экономической роли государства. Одним из проявлений этого усиления выступает переход к практике стратегического планирования, позволяющего обеспечить достижение приоритетов долговременного развития экономики. Однако преимущества стратегического планирования в России могут реализоваться только при наличии определенных предпосылок.

К числу таковых следует отнести соответствие практики управления экономико–правовым основам организации федеративного государства.

Это означает, что эффективно функционировать система стратегического планирования может только в форме управленческой вертикали, базирующейся на четком разграничении полномочий каждого уровня управления, на обеспеченности этих полномочий экономическими ресурсами, а также на системе межрегиональных и межмуниципальных связей.

Место и роль ГЧП в стратегическом планировании

Основные составляющие стратегического планирования, а также его особенности на уровне субъектов Федерации, уже освещались в научной литературе¹. При этом важно отметить уже получившее признание положение о том, что стратегическое планирование не является лишь «внутренним» делом государственной системы управления. Оно служит и инструментом сферы публичного управления, т.е. эта система не может функционировать эффективно, если круг ее субъектов ограничен лишь органами власти разного уровня, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями.

Равноценными сторонами (участниками) системы стратегического планирования являются представители различных групп предпринимательства, а также институты гражданского общества. Такое понимание природы стратегического планирования не только позволяет использовать его как инструмент балансирования интересов государства и различных общественных групп, но и создает дополнительные механизмы реализации основных приоритетов и целей регионального «стратегирования». Сказанное в полной мере относится и к практике государственно-частного партнерства (далее — ГЧП).

Продвижение российских регионов к практике ГЧП, к нахождению его оптимального места в системе управления социально-экономическим развитием территорий было сложным и неоднозначным. На *начальном этапе реформ* институт ГЧП использовался на местах преимущественно как временное средство компенсировать трудности, связанные с реформированием различных объектов жизнедеятельности территорий и проживающего на них населения.

Этот этап в развитии отношений между властями и бизнесом уже практически пройден. Позитивные изменения в налогово-бюджетной сфере, а также проведение муниципальной реформы позволили в целом нормализовать на местах функционирование объектов жизнедеятельности территорий: жилищно-коммунального хозяйства, социального обслуживания и др. Тем самым удалось минимизировать прямое участие частного бизнеса в поддержании устойчивости функционирования этих объектов.

¹ См.: Двас Г.В. Региональная экономика: мотивационные аспекты и механизмы стратегического планирования СПб.: Наука, 2008; Крымов В.Б. Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации. М.: Московия, 2010; Он же: Формирование концепции стратегического управления экономикой регионов (Формирование системы стратегического управления экономикой региона. Монография. М.: ИЭ РАН, 2009); Богатырев В. Об актуальности программно-целевого планирования // Экономист. 2010. № 2. С. 3–9 и др.

Задачи *современного этапа* развития ГЧП имеют более глубокий, системный характер.

Сегодня ГЧП представляет собой практически сложившуюся модель отношений бизнеса и государства, ориентированную на обеспечение устойчивого функционирования территориальных хозяйственных, инфраструктурных и социальных комплексов, а также на формирование предпосылок максимального вклада каждого региона в модернизацию российской экономики. Отметим также, что кризис 2008–2009 гг. существенно активизировал усилия в области развития ГЧП, обнажив противоречия в реальной практике подобного взаимодействия.

Особенно выраженно эта тенденция проявилась на *региональном уровне*, который (в отличие от федерального) не имеет существенных финансовых резервов, и в условиях сжатия субфедеральных бюджетов был вынужден искать взаимодействия с частным бизнесом в целях стабилизации экономической и социальной ситуации на местах. Не случайно, в этот период активизировалась работа по развитию регионального законодательства в области ГЧП, а антикризисные программы регионов неизменно включали в себя определенные формы соглашений с частным бизнесом². На начало 2011 г., по данным Центра ГЧП Внешэкономбанка, законы по ГЧП имелись в 32 субъектах Федерации.

Но использование ГЧП на региональном уровне столкнулось с определенными трудностями.

Во-первых, кризис выявил уязвимость ранее принятых программ и стратегий развития регионов России на фоне усилившихся экономических трудностей, бюджетных ограничений и нарастания социальных проблем. Не случайно большинство региональных программ и стратегий, принимавшихся в 2007–2008 гг., нуждаются в корректировке³.

Во-вторых, во многих случаях ситуация 2008–2009 гг. как бы дискредитировала практику ГЧП в регионах (ввиду финансовых затруднений стороны не смогли обеспечить выполнения обязательств по достигнутым соглашениям). Во многих случаях она опять вернулась к примитивным формам «обеспечения выживания» территорий, например, к экстренной поддержке учреждений социального обслуживания, организации общественных работ и пр.

В-третьих, во всех случаях субъекты Федерации могут вступать в отношения ГЧП лишь в пределах своих полномочий по регулированию экономических и социальных процессов. Однако таковые полномочия по вопросам инвестиционной и тем более инновационной деятельности

² Например, в Курганской области в этот период был принят не только Закон от 2 ноября 2009 г. № 495 «О государственно-частном партнерстве в Курганской области», но и «План развития государственно-частного партнерства в Курганской области на период до 2015 года». В Архангельской области закона о ГЧП нет. Тем не менее, Правительство области в 2009 г. заключило специальные соглашения с представителями частного бизнеса о партнерстве в проведении антикризисных мероприятий в экономике региона.

³ *Зубаревич Н.* Уроки кризиса: жить по-старому не получится. А как по-новому, власть не знает // Российская Федерация сегодня. 2010. № 4. С. 32–34. Фактически, в настоящее время приходится заново переписывать даже правительственную «Концепцию 2020», принятую в конце 2008 г.

невелики, а часто просто еще не конкретизированы законодательно⁴. Это ставит определенные пределы использованию ГЧП в решении задач модернизации экономики на основе существенного повышения инвестиционной активности и развития региональных сегментов национальной инновационной системы.

Тем не менее, обобщение опыта ряда регионов России позволяет констатировать, что уже сейчас использование ГЧП активно продвигается по следующим основным направлениям.

Первое. Совместное (за счет бюджетных и внебюджетных средств) финансирование крупных производственных и инфраструктурных объектов, имеющих как региональное, так и межрегиональное и общегосударственное значение. Примером может служить реализуемое на принципах ГЧП участие регионов России в федеральных целевых программах и проектах, осуществляемых федеральными «институтами развития»⁵.

Второе. Формирование современных систем управления для объектов государственной и муниципальной собственности, а также для крупных инфраструктурных систем. Эта задача решается, в частности, через развитие концессий, которые сегодня представляют собой один из наиболее проработанных в правовом отношении механизмов ГЧП⁶.

Третье. Взаимодействие государства и частного бизнеса в повышении качества социального обслуживания (включая услуги ЖКХ) на основе сочетания конкурентного рынка этих услуг и государственных гарантий их качества и доступности для населения. Это направление ГЧП приобретает важное значение в связи с происходящим в настоящее время реформированием системы государственных и муниципальных учреждений — провайдеров социальных услуг⁷; с формированием более открытого, конкурентного рынка этих услуг на основе самостоятельности учреждений различных организационных форм и форм собственности.

Четвертое. ГЧП осуществляется в форме взаимодействия власти с предпринимательскими союзами и объединениями (местными отделениями ТПП России, РСПП, «Опора России» и др.), а также с так называемыми «саморегулируемыми организациями», осуществляющими важные функции самоконтроля в предпринимательской среде.

Пятое. Взаимодействие власти и бизнеса в вопросах обеспечения экономики территории кадрами, что касается прежде всего модернизируемых производств, новых крупных инвестиционных проектов (обучение и социальное обустройство привлекаемых кадров и пр.).

⁴ Так, например, законодательное определение полномочий субъектов Федерации по регулированию и поддержке инноваций должно было быть отражено в федеральном законе по инновационной деятельности, однако таковой все еще находится в стадии обсуждения.

⁵ Например, таким образом реализуются проекты Инвестиционного фонда РФ (Травин Д.Г. Инфраструктурные проекты Инвестиционного фонда РФ // Национальные проекты. 2010. № 3. С. 6–9).

⁶ Ярославцева Т. Концессии как форма сотрудничества власти и бизнеса (результаты и проблемы) // Власть. 2009. № 9. С. 134–137.

⁷ Райков А., Изгалина Л. Государственно-частное партнерство для роста качества государственных услуг // Управление мегаполисом. 2010. № 1. С. 17–20.

Шестое. Регулирование условий функционирования региональных хозяйственных монополий (прежде всего в отношении тарифов на электроэнергию) на основании согласования интересов предпринимательского сообщества, населения, с использованием возможностей государственного регулирования соответствующих рынков.

Разумеется, фактический круг используемых форм ГЧП определяется условиями и приоритетами развития каждого конкретного субъекта Федерации. Ниже мы остановимся лишь на некоторых из этих форм, а также рассмотрим, насколько используемые формы и инструменты ГЧП интегрированы в практику стратегического управления на региональном уровне.

Проблемы интеграции ГЧП в региональные программы

Как показывает сложившаяся практика, для усиления позитивной роли ГЧП в социально-экономическом развитии регионов России недостаточно лишь его законодательного закрепления как одного из инструментов управления на территориальном уровне. Необходима *полномасштабная интеграция* целей и форм ГЧП в стратегии и программы развития субъектов Федерации. Иначе говоря, институт ГЧП должен стать полноценным инструментом регионального управления, широко используемым при решении конкретных экономических, социальных и иных проблем территорий.

Однако в настоящее время основные формы ГЧП и решаемые с их помощью задачи в стратегиях регионального развития субъектов Федерации либо представлены формально, либо не представлены вообще. Рассмотрим, как эта проблема решается на местах, на примере ряда субъектов Федерации, имеющих продвинутый опыт в использовании ГЧП как рычага ускорения социально-экономического развития региона.

Уже длительное время «флагманом» региональной практики ГЧП является *Санкт-Петербург*. Это лидерство проявилось не только в том, что он первым из субъектов Федерации принял закон о ГЧП⁸. Но также в том, что здесь впервые началась практическая интеграция такого партнерства в систему инструментов управления социально-экономическим развитием региона. Так, в настоящее время в городе семь крупных инвестиционных проектов на основе ГЧП находятся в активной фазе реализации, а около десятка — на подготовительной стадии. Изначально главным направлением действия ГЧП была транспортная инфраструктура города: мосты, дороги, тоннели (Орловский тоннель; реконструкция аэропорта «Пулково»), порты.

Вторая сфера применения механизмов ГЧП — коммунальное хозяйство.

И третья, менее очевидная для инвестора, но важная для города, — социальные объекты. В современных условиях без социальных объектов

⁸ Закон принят в 2006 г. и в настоящее время дополнен рядом иных законодательных актов, а именно законом города «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства и реконструкции».

с коммерческим статусом (школы, учреждения здравоохранения, детские сады) не обойтись, а практика ГЧП привлекательна тем, что она позволяет изначально зафиксировать принципы регулирования тарифов на эти услуги в интересах потребителей. Однако адекватного программного обеспечения ГЧП в городе нет. Здесь действует «Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008–2011 гг.»⁹. Но документ не только очень краток, но и не содержит четкого позиционирования механизмов решения хозяйственных и социальных задач города с использованием института ГЧП.

В Курганской области продвижение института ГЧП обеспечивается «Планом развития государственно-частного партнерства в Курганской области на период до 2015 года»¹⁰. Здесь действует региональный центр ГЧП. Основной акцент в плане и в деятельности этого центра сделан на использование механизмов ГЧП для решения таких задач, как:

- формирование благоприятного инвестиционного климата в регионе;
- модернизация систем ЖКХ и коммунального обслуживания населения.

По первому из направлений проводится работа по уточнению мер государственной поддержки, которые наиболее эффективны для активизации инвестиционной деятельности в экономике региона. Такое взаимодействие власти и бизнеса позволяет в известной мере восполнить ограниченность полномочий территориальных органов управления по вопросам инвестиционной политики. Среди используемых форм ГЧП – формирование реестра свободных инвестиционных площадок и определение порядка их предоставления инвесторам; совместные инвестиции в объекты инфраструктурного характера, адресация налоговых льгот, бюджетных гарантий и субсидий тем или иным категориям инвесторов, а также контроль за эффективностью этих мер поддержки инвестиционной деятельности.

По второму направлению ГЧП существенное значение имеет мобилизация дополнительных финансовых средств для решения таких задач, как модернизация материальной базы ЖКХ в регионе. Здесь большое значение имеет накопление опыта взаимодействия федерального и регионального уровня в решении жизненно важных вопросов развития территорий. Федеральный уровень в данном случае представлен такими институтами, как Внешэкономбанк, Госкорпорация по реформированию ЖКХ и др. Совет ГЧП Курганской области проводит консультации с Центром ГЧП Внешэкономбанка по отбору проектных предложений в сфере ЖКХ для реализации на принципах ГЧП. При содействии этих институтов, на принципах ГЧП в области уже реализуются такие проекты, как «Строительство Курганской ТЭЦ-2», «Программа модернизации систем коммунального теплоснабжения Курганской области на 2010–2015 гг.» и др.

Однако нельзя не видеть, что названный план развития ГЧП несколько изолирован от системы управления социально-экономическим

⁹ Утверждена Законом Санкт-Петербурга от 5 марта 2008 г. № 140-24.

¹⁰ Утвержден Распоряжением Губернатора Курганской области от 1 июля 2010 г. № 240-р.

развитием региона. Например, в данном субъекте Федерации разработана и действует своя стратегия развития¹¹. Формально в документе упоминается о ГЧП, но лишь в качестве одного из базовых элементов данной Стратегии. Не конкретизируются вопросы использования института ГЧП для решения важных задач развития экономики региона, тем более вопросы создания условий для активизации регионального сегмента национальной инновационной системы, или для расширения масштабов государственно-общественной поддержки малого и среднего предпринимательства и пр.

Также заслуживает внимания опыт развития ГЧП в *Нижегородской области*. В данном субъекте Федерации разработан (но пока не принят) Закон о ГЧП. Взаимодействие власти и бизнеса рассматривается в сложившейся системе координат: участие частного бизнеса в реализации уже принятых законов, в организации ряда институтов, содействующих активизации инвестиционной деятельности в экономике региона¹², включая Инвестиционный совет при губернаторе области¹³ (в частности, имеется в виду упорядочение процедур рассмотрения инвестиционных проектов и совершенствование условий инвестиционной деятельности).

В *Калужской области* на принципах ГЧП осуществляется деятельность ОАО «Корпорация развития Калужской области», которая реализует инвестиционные проекты: промышленного (формирование кластера производства автомобилей и автокомпонентов); инфраструктурного характера (развитие инфраструктуры индустриальных парков); проекты по таким направлениям, как жилищно-коммунальное хозяйство, водо- и теплоснабжение, мусоропереработка и очистные сооружения и др.

Современная практика показывает, что интерес к различным формам ГЧП проявляет не только промышленный, но и *частный банковский капитал* России. Так, в *Республике Башкортостан* подписаны соглашения с банками «Северный морской путь» и «Инвестиционный капитал», которые выразили намерение обеспечить кредитование инвестиционных программ и проектов для субъектов малого предпринимательства, для предприятий строительного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства.

Полагаем, что в перспективе практика ГЧП субфедерального уровня должна выйти за рамки отдельных регионов и *принять форму межрегиональных экономических взаимодействий*. Это — не только реализация на межрегиональной основе нескольких уже получивших признание крупных инвестиционных проектов (например, «Урал полярный — Урал промышленный», «Белкомур» и пр.). Это — взаимодействие с целью совместного продвижения и иных инвестиционных проектов. Необходимость такого взаимодействия связана с тем, что существующие в настоящее время специальные органы субъектов Феде-

¹¹ Стратегия социально-экономического развития Курганской области до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Курганской области от 2 декабря 2008 г. № 488-р.

¹² Закон Нижегородской области от 31 декабря 2004 г. № 180-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области».

¹³ Постановление Правительства Нижегородской области № 47 от 15 февраля 2006 г.

рации, содействующие продвижению и реализации инвестиционных проектов, во многих случаях работают малоэффективно. Для привлечения инвестиций в экономику регионов нужны профессиональные межрегиональные «проектные площадки», имеющие прямой выход на крупнейшие отечественные и международные финансовые рынки.

Важной предпосылкой повышения действенности регионального уровня института ГЧП является укрепление его нормативно-правовой базы. Однако здесь необходим общегосударственный подход к формированию законодательных норм в отношении ГЧП. Прежде всего должны быть сформулированы принципы, на которые будут опираться в своих законах субъекты Федерации, позволяющие участникам проектов взаимодействовать в рамках правового поля и «играть» по одним правилам. При этом развитие ГЧП в каждом регионе *должно учитывать местную специфику* взаимодействия власти и бизнеса.

Необходимость в федеральном законе о ГЧП тем более обоснована, что здесь используются бюджетные средства, а порядок их направления на конкретные цели регулируется федеральным (бюджетным) законодательством.

Обусловлено это тем, что при всем возможном многообразии, современные модели государственно-частного партнерства основаны или на передаче частным (или смешанным) структурам функций управления объектом государственной собственности либо на совместной реализации новых инвестиционных проектов. Но в обоих случаях возникает необходимость бюджетного финансирования. Кроме того, при использовании бюджетного софинансирования неизбежно возникают вопросы разграничения прав собственности на вновь вводимые объекты, последующего участия сторон в управлении ими.

Все это — вопросы, подлежащие урегулированию федеральным законодателем, включая как «целевой» закон о ГЧП, так и изменения и дополнения в другие разделы права. В частности, в налогово-бюджетное законодательство, законодательство по инвестиционной и инновационной деятельности и пр.