

Джамиль АЛИЕВ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО НА ЭТАПЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТРАТЕГИРОВАНИЯ

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является важнейшей составляющей перехода к практике стратегического планирования на всех уровнях публичной власти в Российской Федерации. Автор обозначает двустороннюю связь партнерства и социально-экономического стратегирования. С одной стороны, в современных условиях практика ГЧП выступает важным инструментом привлечения экономических, институциональных и иных ресурсов, необходимых для осуществления планов стратегического характера. С другой стороны, партнерское взаимодействие власти и бизнеса само выступает объектом планирования и управления, прежде всего с точки зрения адаптации форм и механизмов ГЧП (в т.ч. и в отраслевом разрезе) к специфике задач инновационной модернизации, новой индустриализации и импортозамещения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, правовое, институциональное и экономическое обеспечение планов, стратегическое планирование, субъекты Федерации

Принятие Федерального закона о стратегическом планировании (далее — 172-й ФЗ)¹ означает не только переход к качественно новому уровню в развитии системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации. Одновременно возникает возможность и необходимость в существенном обновлении всей системы отношений, в которых так или иначе задействованы административные, правовые, экономические и пр. ресурсы публичной власти. К важнейшим формам подобных экономических отношений относится и практика государственно-частного партнерства (ГЧП). Совершенная в правовом и экономическом контексте практика ГЧП дает существенный эффект как для государства (относительная экономия бюджетных средств, выигрыш во времени при возведении общественно значимых объектов различного профиля и пр.), так и для частных предпринимателей (прибыль и дополнительные ресурсы инвестирования; стабильное привлечение и обучение кадров; выход из теневого сектора экономики; повышение качества корпоративного управления и стратегирования).

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

ГЧП как фактор экономической модернизации

Новые задачи долговременного социально-экономического развития страны, поворот к приоритетам восстановления реального сектора национальной экономики, промышленного роста, инновационной модернизации и импортозамещения формально позволяют говорить о новом этапе совершенствования отношений ГЧП. О начале нового этапа в этой сфере говорит и принятие ожидавшегося не один год Федерального закона о государственно-частном и муниципальном партнерстве (далее — 224-й ФЗ)².

Данный Закон не объемлет собой все легально действующие в настоящее время формы партнерских отношений власти и бизнеса³. Однако этот законодательный документ имеет важное значение, т.к. более четко позиционирует формы и условия тех партнерских отношений, где в качестве публичного партнера выступают федеральные органы исполнительной власти. Кроме того, Закон опирается на обобщение опыта законодательного регулирования ГЧП и соответствующей правоприменительной практики на региональном уровне (всего на данный момент принято уже более 60 законов субъектов Федерации о государственно-частном партнерстве). Столь активная работа субъектов Федерации в этом направлении связана с тем, что кризисная ситуация в российской экономике в наибольшей мере сказалась именно на ее региональном звене. Это привело к существенному сокращению объема и доли инвестиционных затрат в бюджетах субъектов Федерации, что, соответственно, не могло не привести к замедлению развития их хозяйственных, инфраструктурных и социальных комплексов.

Наиболее эффективным средством поддержания инвестиционной активности в регионах России сегодня стало использование практики государственно-частного партнерства (ГЧП)⁴. Однако проблемная ситуация с бюджетами большинства субъектов Федерации требует совершенствования финансовых механизмов реализации проектов ГЧП. В частности, речь идет о механизмах, основанных на комбинировании средств как федерального, так и региональных бюджетов, на использовании возможностей различных «институтов развития» для привлечения ресурсов частных инвесторов.

Однако принятие 224-го ФЗ пока так и не дало мощного импульса к расширению сферы применения этой формы экономических отношений, в т.ч. и с точки зрения ее имплементации в формирующуюся систему стратегического планирования. Особенно четко это заметно

² Федеральный закон от 3 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...». Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

³ Имеются в виду такие формы ГЧП, как концессии и соглашения о разделе продукции, которые ранее уже были отрегулированы целевыми федеральными законами (см. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. от 30.12.2015); Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. от 29.06.2015).

⁴ См.: Плотников В.А., Федотова Г.В., Пролубников А.В. Государственно-частное партнерство и специфика его реализации в регионах России // Экономика и управление. 2015. № 1. С. 38–40.

на субфедеральном уровне. Конечно, сыграло свою роль усиление кризисных процессов в российской экономике и особенно в ее инвестиционном секторе. А ведь практика ГЧП наиболее востребована именно в инвестиционном процессе. Последовательное сокращение инвестиций в основной капитал в российской экономике в 2014–2015 гг. привело к их общему снижению на 10–11%. В отраслях обрабатывающей промышленности это падение оказалось еще более значительным. Недоинвестирование российской экономики ведет к неуклонному повышению степени износа основных фондов, которая на рубеже 2014–2015 гг. приблизилась к 50% (49,4% в 2014 г.).

Однако к сужению сферы применения ГЧП есть и ряд причин, связанных с *недостатками и противоречиями в сфере законодательства*, устранение которых можно охарактеризовать как одну из наиболее значимых задач предстоящего периода.

Во-первых, нельзя не обратить внимания на *отсутствие необходимой увязки* положений 172-го и 224-го федеральных законов. Так, в действующей версии 172-го ФЗ нет положений, утверждающих использование практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех стратегических планов и проектов. Более того, в Законе вообще нет и самого термина «государственно-частное партнерство», хотя уже изначально, в косвенном виде, указание на такое партнерство в тексте Закона присутствует. Так, в ст. 1 данного Закона отмечается, что одна из его целей — установление порядка взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Соответственно, 172-й ФЗ никак не позиционирует особенности государственно-частного партнерства в условиях перехода к практике стратегического планирования по всей «вертикали управления».

Во-вторых, обращает на себя внимание то, что оба названных выше федеральных закона по сути *индифферентны к экономической основе* той системы отношений, которую каждый из них так или иначе регулирует. Сегодня большинство экспертов сходится во мнении, что полоса неустойчивого развития российской экономики и серьезных бюджетных ограничений будет достаточно продолжительной и к этим новым экономическим реалиям необходимо соответствующим образом адаптироваться⁵. Однако ни один, ни другой закон, которые «по определению» должны определять особенности практики ГЧП в системе стратегического планирования на долговременном горизонте, не включают в себя учета специфики этих отношений в условиях той или иной экономической ситуации в стране. Речь, в частности, идет о неизбежной на долговременном горизонте ситуации временного сжатия сферы публичных финансов, ресурсов частных инвесторов и пр. Представляется, что оба закона писались исключительно в расчете на

⁵ См.: Гринберг Р.С. Экономика современной России: состояние, проблемы, перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 1. С. 10–12.

бесконечные «тучные годы», когда экономическая, прежде всего финансово-бюджетная, база стратегического планирования и практики ГЧП полагалась раз и навсегда обеспеченной.

Между тем практика последних лет показала, что общая кризисная ситуация в экономике создает серьезные трудности с экономическим обеспечением (бюджетированием) всех планов, программ и пр. документов стратегического характера. Это касается и обеспечения полного и своевременного исполнения государством (как на федеральном, так и на региональном уровне) своих обязательств как публичного партнера в рамках практики ГЧП⁶.

В-третьих, важно то, что в последние 7–10 лет значительный круг отношений (проектов) ГЧП, особенно с учетом приоритетов инновационной модернизации и реиндустриализации, сместился к деятельности так называемых «институтов развития» — как федерального, так и регионального уровня. Однако деятельность этих институтов *не имеет единой законодательной основы* — каждый из федеральных институтов развития функционирует на основе «собственной» законодательной базы. Еще большая пестрота царит в правовом регулировании и используемых правовых формах деятельности институтов развития на региональном уровне.

Не дает единообразного регулирования практики ГЧП и 244-й ФЗ. Особенно это касается тех случаев, когда особым публичным партнером выступают не органы исполнительной власти федерального или регионального уровня, а специально уполномоченные на это институты, которые (особенно на региональном уровне) могут иметь совершенно различный правовой статус. Это касается и условий реализации проектов в различных типах территорий со специальным режимом хозяйствования (особые зоны, зоны территориального развития и пр.)⁷.

В настоящее время наиболее активно участвуют в развитии практики ГЧП такие федеральные институты развития, как Инвестиционный фонд РФ, Российский фонд прямых инвестиций, Внешэкономбанк, Фонд развития промышленности (ФРП) и др.

ФРП, например, работает со своими партнерами как финансовый институт развития на основе договоров займа (объем средств Фонда развития промышленности для предоставления льготных займов под 5% годовых в 2015 г. составил около 20 млрд руб.). Займы Фонда как бы предшествуют той стадии деятельности (модернизации) предприятия, когда заемщик сможет уже получить на цели своего дальнейшего развития крупные банковские кредиты. Между одобрением проекта соискателя займа и получением денег компания-заемщик должна выполнить ряд условий, которые предшествуют подписанию договора займа. Как правило, эти условия касаются обеспечения займа, проведения оценки предметов залога, оформления банковских гарантий и иных условий.

Формально замещение в статусе публичного партнера органа власти того или иного уровня специализированным институтом ведет к

⁶ См.: Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова Е.О. Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2. С. 163–165.

⁷ См.: Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство в рамках территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности: новое в законодательстве // Закон. 2015. № 3. С. 60–61.

тому, что статус («правовая сила») участников партнерства, в частности, при разрешении тех или иных споров, например, в судебном порядке, определенным образом уравнивается. Однако отсутствие специального регулирования данного сегмента практики ГЧП, в частности, в 224-м ФЗ, приводит к тому, что в рамках деятельности таких институтов практика партнерских отношений складывается практически на индивидуализированной основе, что не дает достаточной уверенности частным партнерам в надежной защите их интересов.

Не только участвовать, но и управлять

Сообразно современным требованиям к централизованному экономическому регулированию государство (как на федеральном, так и на региональном уровне) должно не только устанавливать общие правовые рамки для инициирования и реализации проектов ГЧП, не только участвовать в этих проектах теми или иными своими ресурсами, но и активно управлять этим процессом на всех его стадиях. Что значит управлять системой отношений ГЧП?

Нормативно-правовое регулирование и экономическое обеспечение проектов ГЧП (как в виде их текущего финансирования, так и в виде создания неких резервных фондов, обеспечивающих бесперебойность реализации данных проектов в условиях трудностей и ограничений для бюджетов всех уровней) представляет собой лишь одну из сторон этого процесса. Но это далеко не все, что существенно важно для превращения ГЧП в мощный рычаг инновационной модернизации российской экономики и ее региональных звеньев.

Сферой ответственности государства в данном случае можно считать и вопрос о кадровом обеспечении проектов ГЧП. Ранее этот вопрос традиционно воспринимался в контексте подготовки достаточного числа специалистов в сфере ГЧП-проектирования — как для органов государственного управления, так и для управляющих структур частных предприятий. В настоящее время повышение технологического уровня проектов ГЧП заставляет подойти к вопросу их кадрового обеспечения по-иному. Речь уже идет о формировании человеческого потенциала, обеспечивающего эффективную реализацию проектов ГЧП на этапе практического функционирования созданных объектов. Помимо решения вопроса о подготовке высококвалифицированных кадров на стороне публичного партнера также чаще всего остается и ответственность, связанная с модернизацией и расширением объектов социальной инфраструктуры на территории локализации проекта ГЧП.

С точки зрения совершенствования управления системой отношений ГЧП принципиальное значение имеет формирование экономических и правовых механизмов, ориентирующих эти отношения на приоритетные для государства и общества сферы экономической деятельности. Еще совсем недавно приоритетной для развития практики ГЧП считалась прежде всего инфраструктурная база экономики, в частности группа отраслей ЖКХ. Значительные ниши для использования различных форм ГЧП остаются здесь и сегодня. Однако к настоящему времени такими приоритетами все более обозначаются реальный, в частности

промышленный, сектор национальной экономики и его переориентация и дальнейшее развитие на инновационной основе⁸.

Казалось бы, этот вопрос должен решаться достаточно просто: государство вправе выделять свои ресурсы для тех проектов ГЧП, которые локализуются в приоритетных для него видах экономической деятельности и равным образом в пределах приоритетных для опережающего развития территорий страны. Но на деле все складывается намного сложнее, поскольку всякое ГЧП — это «улица с двусторонним движением». Другими словами, понимаемая государством приоритетная отраслевая и территориальная локализация проектов ГЧП должна в равной мере соответствовать и интересам частных инвесторов. Целенаправленное воздействие на эти интересы и составляет собой сегодня основную задачу совершенствования управления развитием практики ГЧП.

Подобное воздействие на интересы и конкретные решения частных партнеров в системе ГЧП в настоящее время осуществляется через различные каналы. Наиболее значимыми в данном случае выступают процедуры отбора и утверждения проектов, поддерживаемых основными, названными нами выше, финансовыми институтами развития (Инвестиционным фондом РФ, Российским фондом прямых инвестиций, Внешэкономбанком, Фондом развития промышленности и др.). Однако эти институты «работают» только с наиболее крупными проектами, которые далеко не исчерпывают собой все «поле» потенциального применения практики ГЧП.

Другим каналом воздействия на интересы и практические действия частных партнеров в системе ГЧП выступает создание территорий со специальным экономическим режимом. Создавая подобные территории, государство как бы прямо указывает инвесторам, где и в каких видах экономической деятельности оно предпочитает осуществлять партнерские проекты с частным бизнесом, обещая ему в этом случае существенные льготы и преимущества. В наибольшей мере наделение резидентов (инвесторов) в пределах таких территорий подобными льготами характерно для федеральных Особых экономических зон (ОЭЗ), а с недавних пор — и для территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

Однако опыт показал, что даже самые значительные преференции не всегда бывают безусловно действенными. Так, из официально созданных в Российской Федерации в разное время порядка 30 федеральных особых зон менее 10 достигли экономически значимых параметров деятельности. Несколько зон (Ставропольский край, Краснодарский край и Калининградская область) уже закрыты. В ряде других подобных зон до настоящего времени не было зарегистрировано ни одного резидента, несмотря на неоднократные попытки по активизации работы этих зон. С подобными проблемами ныне столкну-

⁸ Прорывное значение имеет сегодня и практика ГЧП в социальной сфере (образование, здравоохранение), где недостаточность бюджетных источников финансирования и невысокий уровень управления проектами обозначает себя не в меньшей мере, чем в инвестиционной сфере. Однако в данной статье этот аспект проблемы не рассматривается.

лись портовые ОЭЗ в Мурманске и в Хабаровском крае; ОЭЗ, входящие в туристический кластер на территории Северо-Кавказского федерального округа, а также некоторые участки туристических ОЭЗ в Бурятии и Иркутской области. Анализ деятельности этих территорий показывает, что речь может идти либо о закрытии этих зон, либо о дополнительных крупных вложениях в их логическую и иную инфраструктуру в целях повышения инвестиционной привлекательности соответствующих территорий. Неправомерной является и ситуация «конкуренции» целого ряда различных зон и особых территорий, которая наблюдается ныне в регионах Дальнего Востока (например, г. Владивосток).

Однако и этот («зоновый») инструмент управления системой отношений ГЧП не может быть признан достаточным: покрыть всю территорию страны разного рода зонами и пр. территориями с особым статусом невозможно. Следовательно, необходимы эффективные инструменты управления для территорий, где инвесторы действуют в пределах обычных условий хозяйствования. В этом смысле с точки зрения регулирования отраслевой и пространственной локализации проектов ГЧП более существенную роль могли бы иметь *инструменты налоговой политики*. Однако наша налоговая политика построена таким образом, что исключает возможность предоставления адресных («точечных») налоговых льгот, за исключением случаев, когда плательщик налога является резидентом особой зоны и пр. В принципе, адаптация налоговых режимов к специфике проектов ГЧП, в т.ч. и с точки зрения их стимулирования, уже используется.

Так, в п. 4. ст. 18 Налогового кодекса РФ специальный налоговый режим устанавливается как система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. Однако целостной концепции налогового регулирования и стимулирования проектов ГЧП так и не сложилось, хотя практикой она чрезвычайно востребована и могла бы дать значимый социально-экономический эффект, особенно на региональном уровне⁹. Учитывая, что в плане регулирования и стимулирования проектов ГЧП субъекты Федерации обладают значительно меньшими возможностями, чем федеральный Центр, на данном уровне с этой целью более активно используются механизмы земельно-имущественных отношений, субсидирования затрат частных партнеров на лизинг, на инновационные разработки, на маркетинг и осуществление выставочной деятельности и пр.

Вместе с тем наиболее важным этапом в совершенствовании управления в сфере отношений ГЧП является *переход к их управлению в рамках становления единой системы стратегического планирования в стране*. Такое стратегирование должно стать одним из элементов особого «институционального блока» стратегического планирования, на необходимость которого уже указывали наши эксперты¹⁰. В такой системе публичная власть каждого уровня должна быть, в частности,

⁹ См.: Дашиева Э.А., Шаралдаева И.А. О возможности применения механизма ГЧП в качестве меры антикризисного государственного управления // Российское предпринимательство. 2014. № 24. С. 48–50.

¹⁰ См.: Бухвальд Е.М. Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования в России // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2015. № 3. С. 7–11.

вооружена долговременной стратегией развития и практического применения механизмов ГЧП. Сказанное наиболее значимо для практики ГЧП в субъектах Федерации, поскольку инвесторы — потенциальные участники проектов ГЧП — должны видеть в региональных стратегиях не только общие параметры социально-экономического развития регионов, но и конкретные ниши и условия реализации проектов ГЧП на всю перспективу стратегирования.