

Джамиль АЛИЕВ

ПРАКТИКА ГЧП В ЭКОНОМИЧЕСКИХ СТРАТЕГИЯХ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Принятие Федерального закона № 172-ФЗ о стратегическом планировании дало мощный стимул дальнейшей активизации работы по формированию стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации. Особенностью этих стратегий ныне выступает особое внимание к институциональным условиям развития экономики регионов, к обоснованию тех институтов и инструментов, которые на деле позволяют реализовать приоритеты региональных стратегий. Особое значение уделяется интеграции в региональные стратегии механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) для достижения приоритетных целей хозяйственного и социального развития территорий. Однако говорить сегодня о полноценной практике стратегирования ГЧП на региональном уровне было бы преждевременно. Реально наличествует целый ряд ограничений, не позволяющих субъектам РФ закрепить в своих стратегиях долговременное предвидение масштабов и конкретных направлений использования ГЧП в хозяйственном и социальном развитии территорий.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционные стратегии регионов, стратегическое планирование, субъекты Российской Федерации

Одной из важных позитивных сторон окончательной версии Федерального закона № 172-ФЗ о стратегическом планировании (далее – № 172-ФЗ)¹ стало правовое закрепление практики такого планирования, как вертикали планово-управленческих действий и соответствующих им плановых документов. Хотя Закон исходит из необходимости согласования документов стратегического планирования всех уровней, однако не диктует строго логической последовательности подобного согласования: «сверху вниз» или «снизу вверх». Скорее всего, такая правовая ситуация во многом имеет и положительный смысл. В противном случае ввиду официально утвержденной отсрочки с подготовкой ряда базовых документов стратегического планирования федерального уровня, прежде всего

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

сводной Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии пространственного развития², весь процесс подготовки плановых документов всех уровней оказался бы фактически замороженным. На деле анализ показывает, что упомянутая отсрочка практически не сказалась на ходе формирования документов субфедерального звена стратегического планирования. Сегодня здесь активно ведется работа по разработке новых и обновлению ранее принятых стратегий субъектов Федерации³ и муниципальных образований.

Однако речь идет не просто о механической пролонгации ранее принятых документов стратегического планирования на новые временные горизонты. В новых региональных стратегиях заметны, как минимум, три существенных «фактора влияния», способствующих качественному продвижению практики стратегирования на уровне субъектов Федерации, а именно:

- учет опыта реализации ранее принимавшихся федеральных и региональных стратегий со всеми их успехами и неудачами;
- стремление максимально приблизиться к тем новым требованиям, которые № 172-ФЗ предъявляет к системе стратегического планирования на уровне субъектов Федерации;
- во вновь разрабатываемых стратегиях субъектов Федерации заметно воздействие сложной экономической ситуации ряда последних лет, что дополнительно акцентирует внимание на вопросах повышения конкурентоспособности экономики регионов, на стратегическом решении задач импортозамещения и обеспечения экономической безопасности России и ее регионов.

Анализ существующих документов дает основание говорить о *качественно новом этапе практики субфедерального стратегического планирования* и, соответственно, о возможности усиления ее воздействия на функционирование всей системы управления социально-экономическими процессами на территориальном уровне. Другими словами, и региональные, и муниципальные стратегии последовательно продвигаются от их прежних, преимущественно презентационных, функций к *конструктивной постановке конкретных целей развития территорий* на плановую перспективу. Одновременно в этих документах в большей мере акцентируется внимание на правовом, экономическом, институциональном и ином обеспечении постав-

² Так, например, в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» проект (!) Стратегии пространственного развития Российской Федерации должен быть разработан к марту 2018 г. / СПС «КонсультантПлюс».

³ Как следует из информации на сайте Минэкономразвития РФ / URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/StrategTerPlanning/komplstplanning/stsubject/>, значительное число региональных стратегий находится в настоящее время в стадии «доработанного» варианта и их окончательное одобрение, по-видимому, ждет согласования с отсутствующими пока федеральными документами стратегического планирования.

ленных стратегических задач. Важной частью такого обеспечения выступает отражение в субфедеральных стратегиях долгосрочного видения той системы институтов и инструментов, которые должны обеспечить реализацию установок, зафиксированных в документах стратегического планирования.

Правовое обеспечение достигается принятием или существенным обновлением законов субъектов Федерации о стратегическом планировании (которых к моменту выхода № 172-ФЗ насчитывалось уже порядка 70, хотя многие из них никогда реально «не работали»).

Институциональное обеспечение регионального стратегического планирования предполагается формировать за счет повышения эффективности всей системы государственного и муниципального управления, совершенствования всей системы институтов и инструментов экономической политики субъектов Федерации, а также путем активизации различных форм диалога и взаимодействия власти и предпринимательских структур, власти и институтов гражданского общества⁴.

Наконец, основные задачи экономического обеспечения региональных стратегий преимущественно концентрируются на существенном укреплении финансово-бюджетного положения субъектов Федерации, на снятии бремени субфедерального государственного и муниципального долга и, главное, на привлечении достаточного объема отечественных и зарубежных инвестиций.

Очевидно, что всякая попытка действенного стратегирования предполагает особые требования к долгосрочным факторам социально-экономической динамики, каковыми сегодня, безусловно, выступают инвестиции в региональное звено российской экономики. Стратегировать «развитие» без последовательного формирования условий и источников растущей инвестиционной активности в регионах по определению малопродуктивно. Между тем ситуация в этом плане выглядит не вполне соответствующей уровню и масштабам проработки региональных стратегий.

В последние три года динамика реального объема инвестиций в основной капитал в российской экономике оставалась отрицательной. В течение этого периода, при некоторых колебаниях, показатель износа основных фондов в российской экономике вплотную приблизился к 50%, а в некоторых видах экономической деятельности (строительство, транспорт и связь) даже превзошел этот рубеж. На фоне общей инвестиционной стагнации в российской экономике этот тренд заметен и в большинстве регионов страны. Так, по данным за 2016 г., из 85 субъектов Федерации рост инвестиций наблюдался только в 39 регионах, а более чем 5%-ный рост (т.е. увеличение реального объема инвестиций с учетом инфляции) — только в 17 регионах. В основном это регионы, где реализуются крупные федеральные

⁴ См.: Бугаева К.В. Разработка стратегий социально-экономического развития: компаративный анализ институциональной деятельности регионов России в 2015–2016 годах // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). С. 57–60.

инвестиционные проекты и/или формируются новые федеральные институты развития («ТОСЭР» и пр.). Чрезвычайно высокой остается *дифференциация регионов по уровню инвестиционной активности*. Так, по субъектам РФ разрыв между максимальным и минимальным уровнем инвестиций в основной капитал (на душу населения) достигает почти 80 раз (ЯНАО и Республика Тыва). Выбраться из инвестиционной «ямы» своими собственными силами удастся пока очень немногим регионам. В этой связи закономерно более активное и более конкретное, адресное обращение региональных стратегий к институтам и инструментам экономической политики, способным в наибольшей мере сыграть роль стимулятора инвестиционного процесса, в первую очередь к развитию практики государственно-частного партнерства (ГЧП).

В последние годы основные надежды на усиление роли ГЧП в ускорении хозяйственного и социального развития России и ее регионов были связаны с принятием Федерального закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (далее — № 224-ФЗ)⁵. Формально позитивный эффект данного законодательного акта очевиден: число реализуемых в стране проектов ГЧП резко пошло вверх; субъекты Федерации получили достаточно прочную основу для обновления своей правовой и методической базы для практического использования на местах этой системы экономических отношений. По имеющимся данным, с 2014 по 2016 г. количество реализуемых в стране проектов ГЧП и МЧП возросло с 385 до 2183. 84% этих проектов приходится на сферу ЖКХ и энергоснабжение; 11% — на объекты социальной сферы; 3% — на ГЧП-проекты в сфере транспорта и 2% — на проекты в прочих видах экономической деятельности.

Наиболее успешно эта работа ведется в регионах — лидерах по использованию практики ГЧП. Так, по состоянию на начало 2017 г. в Московской области на разных стадиях осуществляется 66 инфраструктурных проектов, предполагающих использование механизмов ГЧП, из них 18 проектов уже реализуются, а еще 48 проектов находятся на стадии подготовки или проведения конкурсных процедур. В рамках подготавливаемых и реализуемых проектов ГЧП в области планируется привлечь 68,1 млрд руб. частных инвестиций. При этом величина уже «законтрактованных» инвестиционных обязательств по состоянию на начало 2017 г. составляет — 26,6 млрд руб., из которых 26,2 млрд руб. составляют частные инвестиции⁶.

Однако говорить о том, что практика ГЧП на деле стала мощным рычагом подъема экономики регионов и органично интегрировалась в формирующуюся систему стратегического планирования в субъектах Федерации, было бы явно преждевременно.

⁵ Федеральный закон от 3 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» / СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Частные инвестиции в инфраструктуру Московской области — партнерство в действии. М.: Правительство Московской области — Центр ГЧП, 2017. С. 3.

Продвижение ГЧП-проектов в практику хозяйствования остается узлолокализованным несколькими видами экономической деятельности (ЖКХ, социальная сфера и пр.). При всей их значимости наиболее ожидаемым является вклад ГЧП (через его инвестиционный механизм) в решение задач инновационной модернизации экономики регионов, повышение ее глобальной конкурентоспособности. Не случайно новая Стратегия экономической безопасности Российской Федерации специально отмечает необходимость расширения «государственной поддержки научно-технической и инновационной деятельности, а также формирование благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в эту сферу, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства»⁷.

Во многом эта неадекватность в трендах развития практики ГЧП связана с так и не устранившим до настоящего времени отсутствием прямой увязки положений № 172 и № 224 федеральных законов⁸. Так, в действующей версии № 172-ФЗ нет положений, утверждающих использование практики ГЧП и МЧП как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех планов стратегического характера. Более того, в Законе вообще нет и самого термина «государственно-частное партнерство», хотя уже изначально, в косвенном виде указание на необходимость различных форм взаимодействия власти и бизнеса в Законе присутствует. Примечательно, что прямых указаний на важность использования практики ГЧП нет и в Федеральном законе о промышленной политике. Напротив, в Федеральном законе о науке и научно-технической политике⁹ в ст. 16.1. «Основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности» специально отмечается «приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности». Однако на практике это «приоритетное использование» пока не получило масштабного распространения.

В качестве иных, не отрегулированных пока в законодательном порядке препятствий к развитию практики ГЧП экспертами указывается на такие причины, как отсутствие должной ответственности государственных структур за реализацию проекта; длительный процесс согласования проектов в недрах государственного аппарата; отсутствие координации действий различных ведомств в сфере ГЧП; противоположные в отдельных позициях интересы федеральных, региональных и муниципальных властей; риск сокращения или пре-

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» / СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Подробнее см.: Алиев Дж. Государственно-частное партнерство на этапе экономического стратегирования // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 189–195.

⁹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» / СПС «КонсультантПлюс».

кращения финансирования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов; недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ГЧП и пр.¹⁰.

ГЧП и стратегирование инвестиционной активности в экономике российских регионов

В сложившихся условиях наиболее эффективным средством поддержания инвестиционной активности в регионах России выступает использование практики ГЧП. Уровень использования ГЧП в настоящее время отнесен к числу ключевых показателей, оценивающих качество работы органов государственной власти субъектов Федерации¹¹.

Однако полномасштабная реализация этой возможности осуществима лишь на основе включения долговременных перспектив использования этой практики в инвестиционные стратегии и сводные стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации в качестве взаимоувязанного компонента инвестиционного стратегирования. В настоящее время уже есть примеры, когда практика ГЧП становится одним из краеугольных камней социально-экономического стратегирования на уровне субъектов Российской Федерации. Это можно проиллюстрировать на примере имеющихся вариантов социально-экономических стратегий двух «продвинутых» регионов России – Московской области и Самарской области.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Московской области до 2030 г.¹² отмечается, что перспективной формой повышения привлекательности бизнес-среды региона, способствующей как привлечению инвестиций в создание нового бизнеса, так и повышению доступности необходимой инфраструктуры, выступает развитие государственно-частных партнерств. По имеющимся оценкам, суммарный объем инвестиций в инфраструктуру с использованием механизмов ГЧП может превысить 1,7 трлн руб. до 2030 г., что составит порядка 10% от общего объема инвестиций в основной капитал экономики субъекта Федерации. При наличии закона Московской области о ГЧП еще предстоит работа по совершенствованию нормативно-правовой и методической базы развития партнерских отношений в направлении *повы-*

¹⁰ См.: *Прядко И.А.* Концепция развития государственно-частных партнерств в регионах России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 180.

¹¹ В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10 апреля 2014 г. № 570-р уровень развития ГЧП будет учитываться как один из показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

¹² URL: http://www.mosoblduma.ru/Press_centr/news/item/53945/.

шения прозрачности процедуры отбора и реализации инвестиционных проектов, а также гарантий защиты прав и интересов инвестора в рамках партнерства.

Кроме того, Стратегия предполагает широкое использование механизмов ГЧП для развития социальной сферы региона (прежде всего здравоохранения), для развития объектов инфраструктуры сферы культуры и искусств (концертные залы и т.п.), а также средств коллективного размещения (гостиницы, кемпинги и т.п.) для расширения туристско-рекреационного потенциала области. Еще одной проблемой региона, комплексное решение которой в современных условиях может быть осуществлено только с использованием подходов, основанных на принципах ГЧП, является формирование безопасной и эффективной системы обращения с отходами производства и потребления. Вместе с тем в данной региональной Стратегии слабо отражен институциональный аспект развития практики ГЧП, в частности, система тех институтов, которые должны будут непосредственно работать с инвесторами, проводить экспертизу и продвигать конкретные ГЧП-проекты.

Напротив, в Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года¹³ акцент прежде всего делается на четкое выстраивание структур взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области, органов местного самоуправления, государственных учреждений и потенциальных частных партнеров (инвесторов) при экспертизе и реализации проектов ГЧП. В рамках этой работы по каждому проекту ГЧП разрабатывается эксклюзивная схема его оценки и реализации, предоставляется полный спектр инструментов поддержки на всех стадиях его практического осуществления. Такой подход к частным партнерам обеспечивается постоянно действующей межведомственной рабочей группой из представителей органов региональной и муниципальной власти и иных заинтересованных ведомств. В целях консолидации данных по всем проектам ГЧП, реализуемым и планируемым к реализации на территории области, а также для организации контроля и отчетности проектной работы в этой сфере создана Информационная система сопровождения проектов «Портал ГЧП». В области утвержден перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и перечень потенциальных объектов, которые могут быть использованы при реализации проектов ГЧП; ведется также работа по развитию и совершенствованию нормативно-правовой и методологической базы в сфере ГЧП.

Наконец, следует обратить внимание на то, что стратегическим ориентиром для регионов России в практике успешного применения механизмов ГЧП является присоединение к так называемому «Стандарту ГЧП», разработанному Центром развития ГЧП при

¹³ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategterplanning/komplstplanning/stsubject/straterupdate/2016251106>.

поддержке Минэкономразвития России. ГЧП-стандарт представляет собой набор рекомендаций для формирования институциональной среды, позволяющей обеспечить успешную реализацию проектов ГЧП в субъектах Российской Федерации. Присоединение к Стандарту осуществляется путем подписания соответствующих соглашений. Реализация Стандарта предполагает совместную подготовку Центром ГЧП и субъектом Федерации программных документов по развитию практики ГЧП, включая разработку «дорожной карты» по развитию механизмов ГЧП и формированию эффективной модели управления ГЧП-проектами; гармонизацию регионального законодательства по ГЧП с федеральным, а также разработку предложений по мерам стимулирования и поддержке частных инвесторов, планирующих или реализующих ГЧП-проекты в приоритетных для субъекта Федерации отраслях его экономики.

По нашему мнению, основное место в ходе дальнейшей работы по интеграции практики ГЧП в стратегии развития российских регионов должны занять меры по гарантированию экономического, прежде всего бюджетного, потенциала для все более активного участия регионов в проектах ГЧП. Это требует не только более полного согласования методики стратегического и бюджетного планирования, но и ряда специальных мер бюджетной политики, в частности, создания резервных фондов финансирования проектов ГЧП, страхования рисков недофинансирования этих проектов, использования системы имущественных залогов и пр.

Антон ЛАПТЕВ

БОРЬБА С РЕВОЛЮЦИОННОЙ И АНТИВОЕННОЙ ПРОПАГАНДОЙ В 1914–1916 гг. (НА МАТЕРИАЛАХ СМОЛЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)

С началом Первой мировой войны смоленская полиция и жандармерия столкнулись с активизацией революционных и антивоенных элементов в обществе. Военное положение использовали в своих интересах не только революционные организации, но и разведка противника. Массовая агитация и пропаганда в тылу русской армии позволили не только получать разведывательные сведения, но также дестабилизировать состояние русских войск на фронте и в тылу. Активность революционной пропаганды позволила достигать поставленных целей в виде подрыва боеспособности русских войск и массовой сдачи солдат в плен.

Ключевые слова: антивоенная пропаганда, жандармерия, Минский военный округ, Первая мировая война, полиция, революционная пропаганда, Смоленская губерния