УДК 323:338

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО, МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗАДАЧ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Ляхов Виктор Павлович доктор политических наук, доцент, Исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 61).
E-mail: sovet_moro@mail.ru

Аннотация

В статье автор рассматривает эффективные механизмы государственно-частного партнерства и муниципального частного партнерства. Особое внимание уделяется с учетом принятия Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации и внесения изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» возможности и большого интереса реализации проектов ГЧП/МЧП как для государства, так и для бизнеса, а также предотвращения конфликта интересов между ними.

Ключевые слова: *государственно-частные партнерство, муниципально-частное партнерство, эффективные механизмы, социально-экономические задачи, бизнес, государство, муниципалитет, модернизация, социальная инфраструктура, конфликт интересов.*

Для Российской Федерации с её огромной территорией, разнообразием природных и социально-экономических условий, многонациональным населением, уникальной по своей сложности территориальной организацией государства необходимым условием преодоления социально-экономического кризиса, упрочения территориальной целостности страны является государственно-частное партнерство и муниципальное-частное партнерство (ГЧП/МЧП). Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство как эффективный механизм в решении социально-экономических задач и предотвращения конфликтов интересов бизнеса и власти, активно развивающиеся в мировой практике и все более набирающие темпы развития в современной России, являются наиболее эффективной формой привлечения частных инвестиций для реализации необходимых, в первую очередь для населения, общественно-значимых проектов, на которые у органов власти не хватает собственных средств.

Одно из его важнейших направлений – создавать условия для взаимодействия бизнеса и власти в решении социально-экономических задач страны, предупреждать возможные конфликты их интересов.

Государство, местное самоуправление, должны четко предложить бизнесу: есть объекты хозяйственной деятельности, остающиеся в государственной или муниципальной собственности, для развития которых необходимо привлечение частных инвестиций, механизмов частнособственнического управления, но без изменения базовых отношений собственности. То есть право собственности на эти объекты остаются за государством или передаются бизнесу. В то же время законодательством и заключаемыми договорами должны гарантироваться инвестору возврат вложенных им средств.

В современной России имеется масштабный потенциал для развития многих форм ГЧП/МЧП, однако для его практической реализации необходимо решение ряда принципиальных вопросов и проблем в целях предотвращения возникающих конфликтных ситуаций в интересах бизнеса и власти.

Как известно, эффективное партнерство реально только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития страны, регионов и муниципальных образований. Без этого, без уверенности в стабильности «правил игры», от бизнеса нельзя ожидать ничего, кроме показного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства [1].

С 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации и внесения изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2]. Несмотря на кризисные явления в экономике, сфера государственно-частного партнерства вызывает все больший интерес как со стороны бизнеса, так и со стороны государства.

Закон решает, с одной стороны, государственные задачи, с другой – дает гарантии инвестору и защищает его интересы. С принятием закона возможность реализации проектов ГЧП/МЧП по значительно более широкому перечню используемых в мировой практике финансово-правовых моделей сотрудничества возросла. Всего в мире используется около дюжины финансово-юридических моделей, применение каждой из которых может оказаться более эффективным при структурировании конкретных проектов, например, в такой области, как энергетика, или в области образования и культуры, в развитии социальной инфраструктуры и других вопросах социально-экономического характера. Дело в том, что структурирование любого проекта ГЧП/МЧП требует индивидуального подхода и творческого отношения к нему, как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Таким образом, значительное расширение перечня моделей позволит найти возможность применения механизма ГЧП/МЧП для большинства проектов. Кроме того, закон устанавливает правила и подходы к реализации проектов ГЧП/МЧП: регулируются вопросы подготовки, заключения, исполнения, прекращения соглашений о ГЧП/МЧП в отношении объектов общественной инфраструктуры.

Хотя мы уже, в основном, привыкли, что для решения вопроса по обеспечению населения услугами и строительства необходимых объектов публичной инфраструктуры используется государственный заказ. Проекты ГЧП/МЧП, как правило рассчитаны на длительный срок реализации, в течении которого государство в лице заказчика передает инвестору право на предоставление какой-либо услуги населению. При этом инвестор самостоятельно строит и эксплуатирует объект инфраструктуры, привлекая на это финансирование. Средства инвестора возвращаются за счет оказания, например, платных услуг населению или частичного софинансирования из бюджета. Основным плюсом ГЧП/МЧП по сравнению с госзаказом является то, что мы перекладываем на инвестора наиболее существенные для нас риски: увеличение сметной стоимости строительства, нарушение сроков введения объектов в эксплуатацию. Частный партнер (инвестор) очень даже заинтересован в соблюдении сметы проекта, т.к. выход за смету и сроки полностью покрывается за его счет. При этом инвестору нужен качественный построенный объект соглашения, так как именно он будет его эксплуатировать, иначе он за свой счет проводит все дополнительные работы на устранение всех возникших проблем. Тем самым распределение рисков и ответственности за реализацию проектов позволяет не только снизить расходы на строительство и обеспечить более эффективное оказание общественных услуг, но и создать предпосылки, в целях модернизации, для новых управленческих технологий, современного организационного опыта и знаний, устранить причины возникновения конфликтных ситуаций в интересах бизнеса и власти, в чем заинтересованы сами партнеры.

Передавая частным операторам право управлять публичной инфраструктурой, государство (муниципальные образования) рассчитывают в том числе снять с себя часть нагрузки по содержанию объектов, которые имеют коммерческий потенциал, сохранив при этом их функциональное назначение и право на разумный контроль. Все связанные с этим риски фиксируются в соглашении, которым, предусматриваются, в том числе, штрафы за несоблюдение обязательств, а также регулирование возможных конфликтных ситуаций между бизнесом и властью.

ГЧП/МЧП – это партнерство, которое строится, прежде всего, на взаимовыгодных условиях, в том числе и как гарантия предотвращения возможной конфликтной ситуации между бизнесом и властью. Очевидная заинтересованность инвестора состоит в том, что инфраструктурные, социально-экономические проекты, рассчитанные на 10-30 лет – это стабильный долгосрочный бизнес, особенно в ухудшающихся экономических условиях.

В частности, хороший опыт использования форм ГЧП/МЧП в решении социально-экономических вопросов имеется в Санкт-Петербурге, где принят закон, в котором предусмотрена взаимосвязь и одновременное использование бюджетного, земельного, корпоративного законодательства, описаны детально схемы, как инвестор сотрудничает с субъектом федерации в реализации каких-либо проектов.

В Ростовской области также принят закон о ГЧП, и в частности в г. Ростове-на-Дону с 1995 года успешно реализуется совместный проект Евроазиатского концерна, Водоканала города «Вода Ростова».

Сегодня у частных инвесторов и компаний есть интерес к проектам ГЧП/МЧП в сфере общественной инфраструктуры социально-экономических вопросов, а у органов власти есть потребность в более ускоренном развитии тех отраслей, за которые традиционно отвечало государство.

Колличество реализуемых проектов ГЧП/МЧП в разных сферах, ЕД (источник: Минэкономразвития) [3].

- социальная – 203;
- коммунальная – 428;
- транспортная – 95;
- энергетическая – 505.

Вместе с тем, развитого рынка проектов ГЧП/МЧП как такового в стране и регионах пока еще нет, что создает определенные предпосылки для сохранения конфликтных ситуаций между бизнесом и властью. С одной стороны, это происходит еще из-за того, что государство и муниципалитеты, традиционно отвечающие за жилищно-коммунальное хозяйство, транспортную отрасль, социальную сферу, медицину, образование, еще не готовы предлагать рынку проекты, которые, помимо социального эффекта, необходимости для общества и государства, будут также интересны бизнесу.

Особого внимания в привлечении частных инвесторов заслуживает, безусловно, социальная сфера, которая в любом государстве требует огромного финансирования при бюджетном дефиците. Например, в странах Европы здравоохранение – самая популярная сфера приложения возможностей ГЧП/МЧП, в развивающихся странах – вторая по распространённости после дорожного строительства.

В Великобритании, где здравоохранение является государственным, частный капитал собирается вложить в него в ближайшие 20 лет более 600 млрд фунтов стерлингов. В Германии за последние 10 лет от 4 до 22 процентов новых больниц строятся с частными инвестициями. В Швеции госвложения в здравоохранение за последние годы сократилось на 35 процентов, их место занял частный капитал.

Эти примеры отражают общий тренд – медицина становится привлекательной сферой приложения частного капитала, что облегчает задачи государства и муниципалитетов, что идет на пользу потребителям медицинских услуг.

Сегодня значительная часть зданий больниц, поликлиник, социальных учреждений в муниципалитетах нашей страны физически и морально устарели, и чтобы построить новые лечебные учреждения или отремонтировать и перевооружить старые потребуется более 2 трлн. рублей. При имеющихся темпах бюджетного финансирования на это уйдет почти 100 лет. Поэтому именно в этой сфере использования форм ГЧП/МЧП жизненно необходимо.

В настоящее время в регионах страны реализуются несколько десятков проектов ГЧП/МЧП в здравоохранении, большинство из них – в соответствии с законом «О концессионных соглашениях». лидером в этом процессе является республика Татарстан, Северная Осетия – Алания, Новосибирская, Самарская, Белгородская области. Вместе с тем, для реализации форм ГЧП/МЧП в здравоохранении имеются специфичные проблемы, поэтому возможно к основному закону еще нужен отдельный дополнительный нормативный акт. Хотя для снижения «нервозности» инвестора законом и предусмотрена частная собственность на объект инфраструктуры. И эта собственность обременена обязательствами по соглашению для защиты от недобросовестных контрагентов. При этом снижение процентной ставки по кредитам за счет возможности передачи объекта соглашения в залог финансирующей организации достигается за счет снижения нормы резервирования для банков по обеспеченным залогом кредитам. Публичная сторона может участвовать в проекте ГЧП/МЧП через прямое софинансирование, предоставляя субсидию на реализацию проекта или государственную гарантию, а также через имущественное участие, в том числе предоставляя земельные, водные участки под создаваемый объект в рамках единых конкурентных процедур на заключение соглашения ГЧП.

Закон о ГЧП/МЧП предусматривает отбор инвесторов на конкурсной основе, при этом прописан и альтернативный механизм – частная инициатива. Это когда, инвестор размещает заявку на реализацию проекта на сайте torgi.gov.ru и по истечению 45 дней иной инвестор не заявит о своей заинтересованности в реализации проекта, с инициатором заключается соглашение без конкурса. Инвестору это позволяет существенно сократить сроки проведения конкурсных процедур. Предприниматель, осуществляя инвестиции, получает гарантии их возврата, поскольку государство как его партнер соглашается на обеспечение взаимоприемлемого уровня рентабельности. Государство гарантирует при ухудшении макроэкономических параметров или изменении законодательства, ухудшающем положение инвестора, пересмотреть условия соглашения в части: повышения расходов публичного партнера на создание и (или) техническое обслуживание и (или) эксплуатацию объекта соглашения; увеличение срока соглашения; предоставление частному партнеру дополнительных государственных гарантий. Полагаю, это действительно эффективный и ориентированный на инвестора инструмент, направленный в том числе и на предотвращение конфликта интересов бизнеса и власти в решении социально-экономических задач в условиях современной России.

Данный Федеративный закон очень выгоден и государству. В частности, в условиях бюджетных ограничений и закредитованности бюджетов ряда регионов модернизация объектов социальной инфраструктуры (школ, поликлиник, домов престарелых и т.д.) в необходимом размере представляется крайне сложной задачей. При том, что государство выполняет все социальные обязательства в полном объеме и предоставляет необходимые услуги. Закон как раз позволяет привлечь частный капитал в реконструкцию и строительство таких объектов, при этом тоже инве-

стор будет эксплуатировать объект и предоставлять услуги. Предоставление услуг населению как раз и есть один из источников возврата инвестиций для частного партнера, сами объекты зачастую требуют существенной модернизации.

Кроме того, реализация инфраструктурных проектов с привлечением частных инвесторов будет способствовать привлечению в сферу производства и предоставления общественных услуг, новых компетенций, знаний, технических решений, что должно положительно сказаться на качестве предоставления услуг населению. В то же время значительно снижает возможность возникновения конфликтной ситуации между бизнесом и властью. Механизм частной инициативы позволяет сократить сроки и затраты на предпроектную подготовку, а именно эти расходы зачастую являются для многих проектов камнем преткновения, так как в бюджете не всегда можно найти на это средства. Безусловно, закрепленные в законе нормы предоставляют возможность регионам и муниципалитетам передать несвойственные им функции по осуществлению технического обслуживания объектов, а при желании даже передать частному партнеру функции по эксплуатации объектов публичной инфраструктуры.

Важно отметить, что Федеральный закон в современных условиях России значительно повышает инвестиционную привлекательность важных для развития экономики страны проектов которые могут быть реализованы по принципу ГЧП/МЧП, а для его развития, особенно в социально-ориентированных отраслях (образовании, здравоохранении, коммунальной инфраструктуре), им предложено законодательное установление механизмов финансовой поддержки инвесторов, среди которых особое место занимают налоговые льготы, а так же снижение ставок для определения отраслей, территорий, ускоренных амортизаций, снижение косвенных налогов, перенос срока убытков, снижение налога на дивиденды и прочее. Сегодня основная задача федеральной и региональной власти, органов местного самоуправления и экспертного сообщества – сделать так, чтобы государство, органы местной власти стали квалифицированным заказчиком на рынке ГКЧ/МЧП, а это в целях реализации проектов по новому закону нужно до конца текущего года принять более десяти нормативно-правовых актов, необходимых для того, чтобы закон заработал в полном объеме. Особенно в числе необходимых документов нормативно-правовые акты, регламентирующие и подготовку проектов ГКЧ/МЧП, и конкурсные процедуры, предшествующие их реализации. Это акты, определяющие порядок оценки проектов ГЧП/МЧП и, конечно же, контроль и мониторинг реализации таких проектов.

Вся правовая база для начала реализации масштабных проектов по реализации инфраструктурных объектов в России должна быть сформирована до конца года. Это позволит установить четкие правовые, надежные гарантии деятельности инвесторов, а с другой – сформирует эффективный механизм предотвращения конфликта интересов бизнеса и власти в решении социально-экономических задач в условиях современной России.

Литература

1. *Ляхов В.П.* Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития // Сборник материалов: муниципально-частное партнерство как механизм решения муниципальных задач. Ростов н/Д, 2014. С. 161-165.
2. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
3. Материалы: Минэкономразвития. М., 2015.

Lyakhov Viktor Pavlovich, Doctor of Political Science, Associate Professor of the Chair of politology and ethnopolitics; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation); The Executive Director of the Association "Council of municipalities of the Rostov region". E-mail: sovet_moro@mail.ru

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP ARE AN EFFECTIVE MECHANISM FOR CONFLICTS OF INTEREST PREVENTION OF BUSINESS AND GOVERNMENT IN SOLVING SOCIAL AND ECONOMIC PROBLEMS IN MODERN RUSSIA

Abstract

The author considers effective mechanism for public-private partnership and municipal-private partnership. Particular attention is given to considering the adoption of the Federal Law of 07.13.2015 number 224-FZ (ed. of 12.29.2015) "On public-private partnership in the Russian Federation and the changes in some legislative acts of the Russian Federation" and the possibility of great interest the implementation of PPP/ MPP projects for both the state and business, and also conflicts of interest prevention between them.

Keywords: *public-private partnership, municipal-private partnership, effective mechanisms, social and economic issues, state, business, municipality, modernization, social infrastructure, conflicts of interest.*

УДК 32

ОСОБЕННОСТИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ПРОЯВЛЕНИЙ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Ярошенко Галина Васильевна кандидат политических наук, доцент, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: politolog@uriu.ranepa.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу особенностей террористических проявлений на Северном Кавказе. Рассматриваются предпосылки терроризма, причины и условия распространения идеологии терроризма в РФ.

Ключевые слова: *терроризм, государство, политическая ситуация, безработица, исламизм, социум.*

Поддержание стабильности и порядка является главной внутриполитической задачей государства. Оно должно направлять все свои властные ресурсы на сохранение общественно-политической стабильности и безопасности на своей территории. Среди российских регионов наиболее сложной и тревожной остается ситуация на Северном Кавказе, где действует целый ряд факторов дестабилизирующих общественно-политическую обстановку, актуализация которых препятствует общероссийской тенденции демократизации и расшатывает здесь российскую государственность. На Северном Кавказе за последние двадцать лет резко проявилось социальное расслоение социума на фоне превращения насилия в основной механизм, а клановость и этничность в главный принцип распределения ресурсов и статусов, что способствует росту в регионе молодежного религиозного экстремизма и этнического национализма.

«Северокавказский вопрос» в дискурсе национальной безопасности России включает в себя несколько связанных между собой проблем, формирующих региональную специфику, заключающуюся в политизации этнических и религиозных различий в обществе. По оценкам исследователей, в СКФО сохраняются северокав-