УДК 352

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Албастова Людмила Николаевна кандидат экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, 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: l.albastova@rambler.ru

Нужнова Светлана Львовна кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, 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: s_nuzhnova@mail.ru

Аннотация

В статье делается попытка доказать, что государство отказывается от части своих функций, передавая решение некоторых задач частному сектору, одновременно «заимствуя» у него определенные правила работы. Налицо объективная необходимость в научно обоснованной концепции государственно-частного партнерства как системы отношений между властью и бизнесом.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, социальная функция государства.*

Изменения в муниципальном управлении, обусловленные реализацией Федерального Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [1] на одно из первых мест поставили задачу повышения его эффективности. Расширение объема передаваемых на местный уровень полномочий и вместе с тем сокращение собственных доходных источников пополнения муниципальных бюджетов требуют привлечения альтернативных источников финансирования для нужд муниципального образования. В сложившихся условиях, когда муниципалитеты оказались не в состоянии решить проблему поддержания и модернизации инфраструктурных отраслей, а объективные условия рынка и развития общества этого требуют, особое значение приобретает взаимодействие муниципальных органов власти и бизнеса на взаимовыгодных условиях. Необходимость привлечения бизнеса к развитию социальной инфраструктуры и решению социальных функций государства заявлена Правительством РФ как одна из стратегических задач развития российской экономики.

Успешный опыт использования муниципально-частного партнерства на местном уровне, острая необходимость в инвестиционных средствах для развития многих сфер жизнедеятельности муниципальных образований, возрастающий интерес бизнеса к новым сферам деятельности привели в последнее время к активизации деятельности органов власти по развитию механизмов такого партнёрства, основным принципом которого является переход от регулирования к сотрудничеству.

Термин «государственно-частное партнерство» является переводом распространенного в мировой экономической литературе понятия «public-private partnership», который определяет ведущую роль государства. В настоящее время различные определения государственно-частное партнерство можно найти в следующих источниках: публикациях международных финансовых и иных организаций;

актах и методических документах национальных ведомств, ответственных за реализацию государственно-частного партнерства в зарубежных странах, а также законодательные акты иностранных государств; 3) публикациях зарубежных консалтинговых компаний и иных коммерческих организаций, участвующих в реализации проектов государственно-частного партнерства; научных отечественных и зарубежных публикациях; в нормативных правовых акты Российской Федерации и субъектов РФ.

Общепринятого определения понятия «государственно-частное партнёрство» и «муниципально-частное партнерство» в нашей стране до лета 2015 года не существовало, когда был принят соответствующий Федеральный закон, где государственно-частное и муниципально-частное партнерство определяется, как взаимодействие публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения о государственно (муниципально)-частном партнерстве, оформленного юридически на определенный срок на основании объединения ресурсов и распределения рисков, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций. При этом частный партнер и публичный партнер принимают на себя обязательства в соответствии с данным законом [2]. Таким образом, нормативно закрепленное понятие государственно (муниципально)-частного партнерства предполагает конкретные формы договорных отношений, и представляет собой более узкое понятие, сформулированное для целей практического применения. Тогда как большинство исследователей относят к государственно-частному партнерству более широкий спектр форм взаимодействия государства и бизнеса (в том числе, например, особых экономических зон, соглашений о разделе продукции и пр.).

Наиболее детальное определение исследуемой категории, даётся В.Г. Варнавским, который определяет его как юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [3, с. 18]. Аналогичного подхода придерживается В.В. Максимов [4, с. 22].

Классификацию форм реализации инфраструктурных проектов с государственным или муниципальным участием можно представить в таблице 1.

При этом следует учитывать контрактные формы государственно (муниципально)-частного партнерства, которые включают в себя различные виды соглашений с инвестиционными обязательствами, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции и пр. Характерной особенностью данной формы является то, что, как правило, соглашение заключается в целях реализации отдельного инвестиционного проекта. В этой связи при построении классификации следует учитывать специфику проектного подхода.

Наибольшее развитие государственно-частное партнерство получило в таких странах, как США, Япония, Финляндия, Китай. В таблице 2 представлены формы поддержки рассматриваемого вида партнерства в инновационной сфере.

Опыт развитых стран в развитии крупных научно-исследовательских структур показывает, что научные организации, ориентированные на проведение исследований и получение новых (фундаментальных) знаний, всегда имеют предпосылки и способность к инновационной деятельности и коммерциализации своих научных компетенций. Тем не менее, серьезным фактором успеха для этой деятельности является сотрудничество науки, бизнеса и власти в этой сфере [5, с. 58].

Таблица 1

Формы ГЧП, согласно Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации»

Организационно-правовые формы	Правовое регулирование
Формы государственно-частного партнерства (согласно нормативному определению)	
Концессионное соглашение	Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве	Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве…» (до 01.01.2016 в рамках регионального законодательства)
Иные договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры	
Контракт жизненного цикла	Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг…»
Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора	Гражданский кодекс РФ, федеральный закон №135-ФЗ «О защите конкуренции», региональные правовые акты
Долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя	Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и положения о закупках соответствующих юридических лиц
Корпоративные формы привлечения внебюджетных средств в развитие социальной инфраструктуры	
Создание СПК с государственным и частным капиталом для создания и управления объектами социальной инфраструктуры	Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ (ст. 80)

Таблица 2

Формы поддержки государственно(муниципально)-частного партнёрства в инновационной сфере

Страна	Формы поддержки
США	- программы поддержки малого инновационного предпринимательства; - займы по линии государственной поддержки; - стимулирование создания венчурных фондов.
Япония	- гранты, предоставление кредитов, компенсация расходов на патентование; - предоставление специальных налоговых льгот и преференций.
Финляндия	- создание специализированных агентств по финансированию перспективных технологических разработок, технологий и инноваций; - координация работ по проводимым исследованиям в рамках национальных технологических программ.
Китай	- предоставление субсидий; - специальные налоговые режимы.

То, как происходит реализация проектов государственно (муниципально)-частного партнерства во многом зависит от уровня развития экономики страны, стабильности политической системы и т.д.. В странах с развитой рыночной экономикой (Великобритания, США, Канада, Германия, Франция, Италия, Япония), где

имеет место достаточно высокий уровень производительности труда и уровень ВВП на душу населения, где государством гарантируется высокий уровень социальной защиты, отмечается высокая продолжительность жизни, чаще всего государственно (муниципально)-частное партнерство применяется в таких сферах, как здравоохранение, образование, то есть сферах, имеющих социально-ориентированный характер.

В менее развитых странах (Греция, Финляндия, Норвегия, Португалия, Испания Австралия и др.) предпочтение отдается проектам, связанным со строительством и реконструкцией автодорог, развитием инфраструктуры, одновременно могут реализовываться и социально-значимые проекты. В странах с переходной экономикой среди проектов государственно (муниципально)-частного партнерства лидирует строительство автодорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. Что касается социальных отраслей, то они не являются приоритетными для реализации государственно (муниципально)-частного партнерства.

В рамках проектов государственно (муниципально)-частного партнерства достаточно эффективным является принцип распределения полномочий между публичным и частным секторами. Так, при осуществлении государственно (муниципально)-частного партнерства основные государственные услуги, в частности, в сфере здравоохранения и образования, предоставляются государственными организациями, в то время как сопутствующие услуги, такие как поставка оборудования, техническое обслуживание помещений, предоставляются частными организациями. Государственный партнер при этом берет на себя риски, связанные со спросом, обеспечивает минимальный гарантированный уровень получаемых частным партнером доходов и осуществляет выплаты непосредственно за предоставление услуг.

В России необходимо развивать сотрудничество публичных образований и бизнеса, позволяющее реализовывать потенциал частнопредпринимательской инициативы [6, с. 107], с одной стороны, и сохранить публичные контрольные функции в социально значимых секторах экономики за государством – с другой. В этой связи необходимо использовать зарубежный опыт правового регулирования и международно-правовые стандарты в этой сфере.

Целесообразно выделить ряд рекомендаций, которые окажут содействие в выработке мер развития институциональной среды в сфере государственно (муниципально)-частного партнерства.

Во-первых, в целях создания благоприятной среды для развития социальной инфраструктуры с использованием механизмов государственно (муниципально)-частного партнерства, необходимо рассмотреть и провести корректировку документов стратегического планирования территории муниципальных образований в части детализации социальных проблем, требующих решения.

Во-вторых, необходимо тщательно прорабатывать проекты, проводя при этом анализ рынка.

В-третьих, необходимо соблюдать основные принципы конкурса (состязательность и прозрачность) для исключения коррупционной составляющей и повышения качества реализуемых проектов государственно (муниципально)-частного партнерства.

Выполнение предложенных мер, позволит органам местного самоуправления улучшить инвестиционную привлекательность, качественно реализовать проекты муниципально-частного партнерства, и, как следствие, будут увеличены темпы развития региона и решены многие социальные проблемы.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
2. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
3. *Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. Дом ГУ-ВШЭ, 2010. 287 с.
4. *Максимов В.В.* Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 178 с.
5. Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ–ВШЭ, 2008. - С.58
6. *Simonyan G.A., Turitsyn I.V.* Issues of development of touristrecreation complex of crimea in market conditions // European Journal of Economic Studies. 2014. № 2 (8). С. 107-112.

Albastova Lyudmila Nikolaevna, Candidate of Economic Sciences, professor of public administration and municipal management, 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).
E-mail: l.albastova@rambler.ru
Nuzhnova Svetlana Lvovna, associate Professor of public administration and municipal management, 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).
E-mail: s_nuzhnova@mail.ru

THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN IMPLEMENTATION OF SOCIAL FUNCTIONS OF THE STATE AT THE LOCAL LEVEL

Abstract

In article is an attempt to prove that the state refuses to part of its functions, transferring some tasks to the private sector, at the same time "borrowing" it has certain rules of operation. There is an objective need for a scientifically substantiated concept of public-private partnerships as a system of relations between government and business.

Keywords: *public-private partnership, municipal-private partnership, the social function of the state.*