

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О.А. ЛОМОВЦЕВА¹⁾
А.И. МОРДВИНЦЕВ²⁾

¹⁾ Белгородский государственный университет

e-mail: lomovceva@bsu.edu.ru

²⁾ Волгоградская городская Дума

e-mail: gs_priem3@volgadmin.ru

В статье рассмотрены вопросы развития форм и методов государственно-частного партнерства с участием муниципального публичного уровня власти, который наиболее тесно связан с общественностью и конкретными гражданами. Спектр возможных моделей и глубины партнерства зависит от стадии зрелости механизма ГЧП, достигнутой в конкретной стране под влиянием качества институциональной среды и социально-экономических потребностей отдельных территорий. Для условий России, преодолевающей этап формирования рамочных условий, есть ряд примеров. В частности, создание Совета директоров предприятий крупного города, который занимается урегулированием интересов бизнеса, власти и местного населения при реализации муниципальной промышленной политики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципальные власти, муниципальное управление, муниципальная промышленная политика, Совет директоров Волгограда, институты ГЧП, институциональная среда бизнеса, функции, цели и задачи Совета директоров.

Различные уровни власти взаимодействуют не только между собой, но и с бизнес-сообществом, с формирующимися структурами гражданского общества. Подобные отношения, получившие название государственно-частного партнерства (ГЧП), включают в том числе и муниципальный публичный уровень власти, который не является государственным, но наиболее тесно связан с общественностью и конкретными гражданами.

В российской практике сложилось неравенство муниципальных образований по показателям демографической структуры населения, геостратегическому положению, доходной базе и другим показателям. Существуют крупные и малые муниципальные образования, каждый из которых обладает своими преимуществами и недостатками в контексте применения ГЧП.

Таблица 1

**Преимущества и недостатки крупных и малых муниципалитетов
для развития партнерства власти и бизнеса**

Преимущества	Недостатки
Малый муниципалитет	
Муниципальная администрация и население ближе друг к другу	Экономические ресурсы недостаточны
Политические руководители хорошо известны и влиятельны	Не хватает специалистов в специализированных сферах деятельности муниципалитета
Нужды и запросы населения хорошо очевидны	Большой риск появления избыточных муниципальных служб и услуг по отношению к численности населения Низкий уровень ассортимента и качества общественных услуг
Для населения облегчено принятие участия в управлении муниципалитетом	Малый диапазон задач
Крупный муниципалитет	
Возможны крупномасштабные и экономически рациональные решения	Потеря связи с нуждами и потребностями населения
Имеется существенная финансовая база	
Муниципальный персонал имеет более широкую квалификацию	Возрастает влияние муниципального персонала, сделок с заинтересованностью
Муниципальная территория имеет географическое пространство для развития	Высокая зависимость от развитости транспортной и дорожной инфраструктуры

Текущая ситуация экономического кризиса как никогда требует масштабного развития ГЧП в широком смысле, на всех уровнях, во всех сферах экономики и общественной жизни, поскольку сохраняет доминирование государственного контроля и инициатив при значительной самостоятельности бизнеса в решении насущных задач, имеющих как общегосударственное значение, так и локальное, в масштабах небольших проектов, значимых для муниципалитетов и их жителей.

Для развития ГЧП в России созданы определенные условия организационно-правового (ГЧП-центры в ряде федеральных министерств, регионов и организаций, ФЗ № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях») и финансово-инвестиционного (концессионные конкурсы, схемы доверительного управления, долгосрочной аренды, закупок, инновационных исследований, оказания услуг) характера. Это уже позволило реализовать ряд крупных проектов национального масштаба в гг. Москва и Санкт-Петербург. Для того, чтобы дать толчок к развитию ГЧП на уровне регионов и муниципалитетов, необходимо развитие эффективных институтов взаимодействия власти, бизнеса и общества, совершенствование системы регулирования и поддержки ГЧП.

В качестве стратегических направлений использования механизмов ГЧП в реализации инфраструктурных проектов выделены транспорт, энергетика, связь, ЖКХ и инновации, а в социальной сфере – образование, здравоохранение и комплексная система социальной защиты людей. При этом ГЧП следует рассматривать в большей степени как инструмент повышения эффективности реализации проектов, чем как способ привлечения бюджетных средств. Реализуя комплексное проектное финансирование инфраструктурных объектов в рамках ГЧП, государство перекладывает функции управления принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который, пользуясь государственными активами и гарантиями, привносит в производство организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности.

Спектр возможных моделей и глубины партнерства при этом весьма разнообразен. Он зависит от стадии зрелости механизма ГЧП, достигнутой в конкретной стране под влиянием качества институциональной среды и социально-экономических потребностей отдельных территорий¹.

Стадия формирования рамочных условий использования ГЧП предусматривает разработку приоритетов политики и нормативно-правовой базы. На этой стадии инициатором реализации проектов выступает государственный сектор, создаются органы управления проектами ГЧП, формируется механизм конкурсного отбора проектов и рынков проектов.

В зарубежной практике, согласно исследованиям консалтинговой компании Deloitte², стадия формирования характерна для экономик таких стран, как Китай, Индия, Словакия, Латвия, Россия – менее активных в использовании ГЧП, а также ЮАР, Финляндия, Бразилия Бельгия, Мексика – более активных.

Вторая стадия – появление «гибридных» форм ГЧП. Финансирование со стороны государственного сектора осуществляется несколькими бюджетными уровнями. Происходит развитие рынка проектов ГЧП, создаются специализированные подразделения в отраслевых органах власти, к реализации проектов привлекаются институты финансового рынка. Расширяется сфера применения ГЧП и увеличивается количество проектов, использование ГЧП в сфере услуг обуславливает появление инноваций и повышение качества предоставляемых услуг.

Подобная стадия зрелости характерна для таких стран, как Нидерланды, Италия, Новая Зеландия, Греция, Португалия – менее активные в использовании ГЧП, а также Испания, Франция, Канада, США, Япония, Германия – более активные.

¹ Денисенко А.А., Ковешникова Е.В. Государственно-частное партнерство как институт развития территорий // Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления: мат-лы междунаро. науч.-практ. конф. Воронеж: ВГПУ, 2009. С. 246, 247.

² Там же. С. 244.

На третьей стадии происходит усовершенствование используемых форм ГЧП и создаются комплексные программы, в которых ведущим партнером и инициатором проектов выступает уже частный сектор. Взаимодействие государственного и частного секторов характеризуется креативностью и гибкостью, усложняются схемы распределения рисков при реализации проектов. ГЧП начинает использоваться применительно ко всему жизненному циклу, а не для отдельных стадий проекта, расширяется круг игроков рынка ГЧП (пенсионные фонды, инвестиционные фонды). Для этой стадии характерна в полной мере передача управленческого опыта частного сектора государственному, что способствует повышению эффективности и конкурентоспособности органов власти. Характерным также является использование частным сектором для финансирования проектов в большей степени собственных средств, а структурно-организационные изменения в органах власти обеспечивают приоритет использования принципов ГЧП.

Данной стадии зрелости достигли национальные экономики Великобритании, Австралии, Ирландии.

В российской практике использования механизма ГЧП для развития отдельных отраслей и территорий преобладают масштабные общегосударственные проекты, предусматривающие софинансирование из федерального бюджета. У субъектов РФ появилась возможность получить бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ для реализации региональных инвестиционных проектов³, однако развитие мирового экономического кризиса внесло свои коррективы, и финансирование проектов не началось.

Отдельные субъекты РФ развивают региональный рынок ГЧП, самостоятельно разрабатывая нормативно-правовую базу и привлекая частный бизнес к сотрудничеству. В их числе и Волгоградская область, в которой приняты и утверждены планы мероприятий по развитию ГЧП⁴. Лидером же среди регионов по количеству и масштабности проектов является г. Санкт-Петербург.

Зарубежная практика показывает также тенденцию увеличения доли муниципальных проектов ГЧП. В России рынок муниципальных проектов практически отсутствует. Активизации этого процесса может способствовать создание соответствующей правовой базы. Существующая нормативно-правовая база федерального уровня, создающая рамочные условия для деятельности в той или иной сфере, не имеет системного характера, содержит множество пробелов и «белых пятен». Восполнить этот недостаток возможно за счет создания законодательных актов местного значения, позволяющих на временной основе стимулировать и регулировать инвестиционную деятельность, промышленную политику и пр.

Среди немногочисленных примеров в этой области можно привести работу Совета директоров промышленных предприятий г. Волгограда. Мы рассматриваем ГООПП (городская общественная организация промышленных предприятий) «Совет директоров Волгограда» как один из современных институтов государственно-частного партнерства, который выполняет силами ресурсов муниципальной власти и самих предприятий следующие основные функции⁵:

– транспарентность, информационная прозрачность деятельности предприятий, позволяющая консолидировать усилия для выстраивания и реализации совместных стратегий, программ, проектов в рамках единой муниципальной промышленной политики;

– устранение дублирования и передача успешного опыта в реализации процедур взаимодействия с органами власти и управления, с различными рыночными структурами и организациями при решении общих задач (использование земельных участков, антикризисные мероприятия, выход на новые рынки и пр.);

³ Протокол заседания Правительственной комиссии от 25.12.2008 г. №12.– <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID-2137>.

⁴ Распоряжение главы администрации Волгоградской области от 14.01.2008 №17-р «О плане действий по развитию государственно-частного партнерства в Волгоградской области на 2008-2010 годы».

⁵ Устав ГООПП «Совет директоров Волгограда». Утвержден решением общего собрания учредителей. Протокол №1 от «15» января 2009 года.

– вовлечение органов городской власти, общественных организаций, учебных и научных учреждений в оперативное решение конкретных социально-экономических и экологических проблем, общих для всех промышленных предприятий города.

Совет директоров является независимым объединением граждан и юридических лиц — общественных объединений, основанным на членстве и созданным на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся. Он осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством Волгоградской области и Уставом. В основу деятельности Совета директоров положены принципы законности, самоуправления, гласности, добровольности и равноправия его членов, добропорядочности и взаимопомощи в отношениях между членами.

Целями Совета директоров являются:

– объединение усилий граждан, руководителей предприятий, общественных объединений для достижения успехов в социально-экономическом развитии города Волгограда;

– всемерное и комплексное содействие развитию экономики города Волгограда, содействие её модернизации;

– содействие развитию и укреплению связей промышленников с институтами гражданского общества;

– привлечение внимания общественности, общественных организаций, деловых кругов, предприятий к проблемам промышленности, транспорта, строительства и других направлений деятельности.

Для достижения вышеуказанных целей Совет директоров решает следующие задачи:

– участвует в разработке принципов промышленной политики;

– участвует в общественной жизни региона, проводит и отстаивает интересы и позицию промышленников во взаимодействии с общественными организациями, союзами и ассоциациями, торгово-промышленными палатами и другими институтами гражданского общества;

– участвует в разработке основных направлений экономического и социального развития города Волгограда, оказывает содействие в реализации инвестиционных проектов, региональных и целевых программ выхода из кризиса, стабилизации и дальнейшего развития предприятий и организаций;

– содействует деловой активности, росту квалификации и профессионализма руководителей, повышению их престижа;

– участвует в пропаганде научно-технических и экономических достижений, распространении передового опыта управления предприятиями и организациями;

– организует выставки, конференции, консультации, семинары, курсы и другие формы передачи профессиональных знаний и опыта руководителей.

Правовой статус Совета директоров Волгограда позволяет ему:

– свободно распространять информацию о своей деятельности;

– проводить собрания, совещания, семинары и другие организационно-массовые мероприятия;

– представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

– выступать с инициативами по вопросам социально-экономической и общественной жизни, имеющим отношение к реализации уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

– участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законом, в рамках уставных целей и задач;

– формировать консолидированную позицию бизнес-сообщества на основе обобщения предложений членов Совета директоров по наиболее важным вопросам экономического и социального развития;

– проводить общественную экспертизу проектов нормативных актов, планов и программ социально-экономического развития города Волгограда, целевых

региональных программ, имеющих отношение к промышленности, и осуществлять общественный контроль за их выполнением;

– осуществлять общественный контроль за соблюдением законных прав и интересов промышленников, обеспечением условий добросовестной конкуренции, формировать механизмы реализации норм корпоративной и деловой этики.

В заключении необходимо сделать вывод о том, что государственно-частное партнерство в различных его формах следует рассматривать не только как условие развития бизнеса в современных условиях, но и как фактор повышения эффективности муниципального управления. Основными источниками этой эффективности являются: снижение уровня трансакционных издержек взаимодействия бизнеса и власти; интеграция усилий и синергия результативности в решении общих проблем; неформальные, мотивированные и доверительные отношения участников партнерства; добровольная централизация некоторых ресурсов и властных полномочий.

В конечном счете, муниципальным органам власти важно учитывать, что участие частного сектора как более эффективного менеджера в решении вопросов местного значения будет способствовать повышению качества предоставляемых населению благ и услуг, условий жизнедеятельности местного сообщества.

STATE-PRIVATE PARTNERSHIP AS A FACTOR OF EFFICIENCY INCREASE OF MUNICIPAL MANAGEMENT

O.A. LOMOVITSEVA¹⁾

A.I. MORDVINTSEV²⁾

¹⁾ *Belgorod State University*

e-mail: lomovceva@bsu.edu.ru

²⁾ *Volgograd City Council*

e-mail:

gs_priem3@volgadmin.ru

In this article, questions of development forms and methods of the State-private partnership are considered with participation of the municipal authorities, which connected with public and concrete citizens. The spectrum of possible models and depth of partnership depends on a maturity of mechanism SPP, reached in the concrete country under the influence of quality institutionalnoyi environment and social and economic requirements of separate territories. There are a number of examples for conditions of Russia, overcoming a stage of formation frame conditions. In particular, creation of Council of directors of the enterprises big city, which engaged accommodation of interests business, power and local population at realizations of municipal industrial policy.

Key words: state-private partnership (SPP), municipal authorities, municipal management, the municipal industrial policy, Council of directors of Volgograd, institutes SPP, institutcionalnya environment of business, functions, the purposes and problems of Council of directors.