

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ

© 2016 Филиппов Антон Павлович

кандидат экономических наук, заместитель директора
Центральный государственный архив города Москвы
117393, г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 80
E-mail: ipranran@mail.ru

Показаны на примере г. Москвы пути взаимодействия государства и бизнеса при разработке и проведении социально-экономической политики в регионе, роль государственно-частного партнерства в формировании “новой”, смешанной, экономики.

Ключевые слова: инвестиционная стратегия, государственно-частное партнерство, инвестиционный стандарт, государственное регулирование экономики, инвестиции, бюджет.

В процессе развития общества объективные и исторически неизбежные процессы трансформации и модернизации затрагивают формы и методы функционирования рыночной экономики. В настоящее время наиболее актуальными становятся процессы объединения усилий и ресурсов, балансировки интересов, нахождения социально-экономического компромисса между государством и бизнес-сообществом для решения социально-экономических задач развития. Одним из ведущих направлений решения задачи формирования “новой экономики” с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой выступает смешанная экономика взаимодействия государства и бизнеса на базе государственно-частного партнерства (ГЧП). По обоснованному мнению профессора А.Г. Зельднера, “становление российской модели смешанной экономики на базе ГЧП будет определяться реальными условиями трансформации форм собственности и форм хозяйствования, определяющих выбор стратегии и тактики социально-экономического развития. К пониманию модели современной смешанной экономики следует подходить как к системе, включающей все формы хозяйствования, институты и механизмы, обеспечивающие достижение социальной и экономической устойчивости, но при этом следует учитывать, что на стадии формирования смешанной экономики возрастает роль государства и институтов гражданского общества”¹.

Формирование институциональных условий для преодоления последствий кризиса и перехода к инновационной модели социально-экономического развития является приоритетом нынешнего этапа трансформации отечественной эконо-

мики. Соотношение и рациональное взаимодействие государства и рынка становится одним из принципиальных вопросов, актуальность которого не снижается на протяжении всей экономической истории.

По мнению В.Г. Варнавского, оптимальная степень глубины проникновения государства в экономические процессы была и остается одной из самых актуальных и дискутируемых тем в современной политике, власти, научной среде, обществе в целом².

Современная экономическая теория основывается на понимании того, что хозяйственная организация “смешанной экономики” базируется в первую очередь на ценовой системе, однако при этом для преодоления макроэкономической нестабильности и несовершенства рынка используются разнообразные формы государственного вмешательства³.

Мировой и отечественный опыт показывают, что кризисные факторы инициируют переход на новые принципы взаимоотношений государства и рынка, “поиск универсальных моделей развития, создание экономической системы, способной к гибкому реагированию на новые вызовы современности”⁴.

Мы разделяем ту точку зрения ряда ученых и специалистов, что на современном этапе растущая неэффективность сложившейся экономической модели, ее неадекватность глобальным вызовам, стоящим перед нашей страной, требует разработки новой парадигмы развития. Формирование “новой экономики” - диверсифицированной и инновационной - позволит обеспечить конкурентоспособность России на мировом рынке⁵.

Государственно-частное партнерство, являясь результатом эволюции отношений государства, общества и бизнеса, приобретает широкое распространение как инструмент экономической политики развитых стран. К основным типам государственно-частного партнерства экономическая теория относит аренду, лизинг, доверительное управление, раздел продукции, концессии, создание совместных хозяйственных обществ, закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Складывающаяся в настоящее время отечественная система партнерских отношений государства и частного сектора является одним из элементов новой “смешанной экономики”, приоритетными задачами развития которой как на национальном, так и региональном уровне на сегодняшний день выступают:

- развитие взаимодействия государства, общества и бизнеса путем использования различных форм и моделей государственно-частного и муниципально-частного партнерства;

- совершенствование системы государственных закупок как инструмента повышения рациональности использования бюджетных средств;

- повышение предпринимательской активности путем развития мер поддержки бизнеса в целях привлечения частного капитала к решению социально-экономических программ развития;

- формирование первичного, полномочного звена государственного управления.

Анализ социально-экономической политики московского правительства за 2011-2014 гг. показывает, что, несмотря на продолжающиеся кризисные явления, в городе сохраняется на довольно высоком уровне предпринимательская активность. На 1 января 2015 г. в Москве зарегистрировано около 1,1 млн юридических лиц, что составило почти четверть всех организаций в России.

Устойчивый и сбалансированный бюджет города характеризуется ростом как налоговых, так и неналоговых доходов бюджета (в 2014 г. бюджет г. Москвы увеличился на 5,2 % по сравнению с предыдущим годом и составил 1511,1 млрд руб., в том числе налоговые доходы увеличились на 4,5 %, а неналоговые доходы возросли на 11,1 %, в основном за счет роста поступлений от арендной платы за землю и доходов от размещения временно свободных средств.

Расходы бюджета также сохраняют как тенденцию роста (составили в 2014 г. - 1555,6 млрд руб.,

или увеличились к 2013 г. на 5,8 %), так и социальную направленность - 57,3 % от их общего объема.

В рамках государственных программ расходы бюджета состоят:

- из бюджета развития - 537,0 млрд руб., или 36,4 % (в том числе Адресная инвестиционная программа - 373,9 млрд руб., или 25,3 %; мероприятия развития - 163,1 млрд руб., или 11,1 %);

- мер социальной поддержки - 254,2 млрд руб., или 45,1 %;

- текущих расходов - 665,5 млрд руб., или 45,1 %;

- прочих расходов - 19,2 млрд руб., или 13 %.

Реализации социально-экономической политики в городе как субъекте Федерации, направленной на повышение качества жизни москвичей, также способствует создание благоприятного инвестиционного климата и привлечение к реализации городских программ внебюджетных средств.

Тенденция роста расходов в социально значимых и традиционно бюджеториентированных отраслях (образование, здравоохранение) характеризуется такими показателями:

Здравоохранение:	2012	2013	2014
Направлено, всего, млрд руб.	323,1	354,4	362,8

В том числе:			
из бюджета	214,3	195,6	199,8

внебюджетных источников	108,8	158,7	163,0
-------------------------	-------	-------	-------

Образование:	2012	2013	2014
Направлено, всего, млрд руб.	352,4	383,2	413,7

В том числе:			
из бюджета	248,7	245,7	251,9

внебюджетных источников	103,7	137,5	161,8
-------------------------	-------	-------	-------

За счет привлечения внебюджетных средств в здравоохранение только в 2014 г. введено в эксплуатацию 2 поликлиники на 830 посещений в смену, а в рамках соглашения о сотрудничестве с ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти, “Транснефть”» 4 модульные амбулатории на 460 посещений в смену. В образовании за счет привлечения внебюджетных средств введено в эксплуатацию: 9 дошкольных учреждений на 1505 мест, 2 школы на 1650 мест.

Опыт становления и развития различных форм и моделей государственно-частного партнерства на базе формируемой отечественной “смешанной экономики” показывает необходимость переосмысления концептуальных подходов

к организационному, экономическому и законодательному механизмам. Для обеспечения благоприятного инвестиционного климата правительством Москвы был принят и внедрен инвестиционный стандарт деятельности органов исполнительной власти города как субъекта Федерации. Важной мерой по его реализации стал запуск инвестиционного портала Москвы, на котором в режиме онлайн обновляются данные по всем объектам, которые город предлагает инвесторам (по состоянию на 1 января 2015 г. в нем был представлено 601 объект).

В целях совершенствования нормативно-правовой базы, направленной на обеспечение благоприятных условий для инвестирования и привлечения частных инвестиций в проекты государственно-частного партнерства, принято 19 различных нормативно-правовых актов о защите прав инвесторов и механизмах поддержки инвестиционной деятельности (3 закона г. Москвы, 15 постановлений правительства Москвы, 1 распоряжение правительства Москвы).

Целям защиты конкуренции, обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов инвестиционной и предпринимательской деятельности служит «Штаб по защите прав и законных интересов субъектов инвестиционной и предпринимательской деятельности в г. Москве». Являясь постоянно действующим коллегиальным, рабочим органом правительства Москвы, возглавляемым мэром Москвы С.С. Собяниным, штаб рассматривает обращения субъектов предпринимательства по вопросам: аренды имущества, подключения к инженерным сетям, земельных отношений, строительства, торговли, рейдерских захватов и др. Наряду с представителями отраслевых и функциональных органов исполнительной власти города в работе штаба на регулярной основе принимают участие представители общественных и деловых ассоциаций.

Осуществление управления процессами привлечения инвестиций и в работе с инвесторами в г. Москве возложено на специализированную организацию ГБУ «Тородское агентство управления инвестициями». Основными функциями агентства стали:

- анализ эффективности предлагаемых к финансированию за счет средств бюджета г. Москвы инвестиционных проектов и подготовка обосновывающих материалов для принятия решения

об их возможном финансировании за счет внебюджетных источников финансирования;

- мониторинг исполнения обязательств по инвестиционным контрактам, подготовка документов и материалов для рассмотрения вопросов, связанных с реализацией инвестиционных контрактов, определением и изменением экономических условий их реализации, выполнением мероприятий по завершению инвестиционных проектов;

- подготовка обосновывающих материалов по реализации проектов государственно-частного партнерства, контроль за ходом их реализации;

- проведение экспертизы достоверности начальной (максимальной) цены контрактов;

- цены контрактов, которые заключены с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и начальная (максимальная) цена которых равна либо превышает 50 млн руб.⁶

Обеспечение органов государственной власти г. Москвы квалифицированными сотрудниками в области управления инвестиционными процессами и по работе с инвесторами осуществляется Московским городским университетом управления Правительства Москвы. Созданная им система обучения, повышения и оценки компетентности сотрудников профильных органов государственной власти правительства Москвы, специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами включает в себя краткосрочный образовательный курс повышения квалификации государственных гражданских служащих г. Москвы «Подготовка управленческих кадров для г. Москвы в сфере привлечения инвестиций», состоящий из трех образовательных программ:

1) «Система государственного управления и основные принципы организации инвестиционной деятельности»;

2) «Инструменты и лучшие практики привлечения инвестиций и государственно-частного партнерства»;

3) «Оценка эффективности приоритетных проектов и государственных программ».

Реализация комплекса мероприятий, направленных на повышение деловой активности в городе, на развитие различных форм взаимодействия государства, общества и бизнеса, находит свое отражение и в структуре расходов программного бюджета г. Москвы на 2016 г. Финансовое обеспечение государственных программ на 2016 г. пла-

нируется в объеме 3345,1 млрд руб., в том числе 1534,4 млрд руб. - бюджетные источники, 1810,7 млрд руб. - внебюджетные источники. Из бюджетных источников доля социальных расходов составит 53,6 %, или 882,1 млрд руб., в том числе соцподдержка - 346,3 млрд руб., или 22,6 %; образование - 263,9 млрд руб., или 17,2 %; здравоохранение - 192,2 млрд руб., или 12,5 %; спорт - 42,6 млрд руб., или 2,8 %; культура - 37,1 млрд руб., или 2,4 %.

Отраслевыми и территориальными приоритетами инвестиционной политики на 2016 г. и плановый период 2017-2018 гг. сохраняются: развитие транспортной инфраструктуры, социальной сферы, прежде всего здравоохранения и образования, наукоемких и высокотехнологических производств отраслей “новой экономики”; модернизация “традиционной” промышленности, ее техническое перевооружение; развитие торговли и логистики; комплексное освоение новых территорий и редевелопмент старопромышленных и неэффективно используемых территорий.

Так, в соответствии с государственной программой “градостроительная политика” в 2016, 2017 и 2018г. планируется ежегодный ввод недвижимости в городе по 9,0 млн м², в том числе за счет внебюджетных источников 86%.

Принятие Федерального закона “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 1 июля 2015 г. № 224-ФЗ, на наш взгляд, будет способствовать как созданию единых правил игры (формирование единого экономического и законодательного пространства), так и расширению практики замещения бюджетных ресурсов средствами частных инвесторов, повышению эффективности реализации общественных значимых проектов. В новом Федеральном законе № 224-ФЗ впервые даны понятия: государственно-частного и муниципально-частного партнерства; проекта государственно-частного партнерства; соглашения о государственно-частном партнерстве; публичного партнера; частного партнера; финансирующего лица;

прямого соглашения; сравнительного преимущества; эксплуатации объекта соглашения; технического обслуживания объекта соглашения; уполномоченных органов; совместного конкурса.

Центральное место в законе занимают статьи (гл. 4, ст. 16-18), регулирующие полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере государственно-частного и муниципального частного партнерства.

Внося изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации, закон предусматривает приведение в соответствие с его положениями до 1 июля 2016 г. нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в сфере государственно-частного партнерства⁷.

Мы разделяем мнение многих ученых и специалистов относительно того, что принятый Федеральный закон о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве будет способствовать формированию новой национальной модели смешанной экономики.

¹ Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики : монография. Москва, 2010. С. 24.

² Основы государственно-частного партнерства (теория, методология, практика) / под ред. В.Г. Варнавского [и др.]. Москва, 2015. С. 11.

³ Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. Москва, 1999. С. 794.

⁴ Андрианов В. Государство или рынок? Кейнсианство или монетаризм? // Общество и экономика. 2008. № 10-11. С. 145.

⁵ Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики / под ред. И.И. Смотрицкой. Москва, 2014. С. 8.

⁶ О создании Государственного бюджетного учреждения города Москвы “Городское агентство по управлению инвестициями” : распоряжение Правительства Москвы от 6 сент. 2011 г. № 673-РП.

⁷ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 1 июля 2015 г. № 224-ФЗ.

Поступила в редакцию 05.02.2016 г.