

УДК 332.1
ББК 65.04

DOI 10.22394/1682-2358-2018-1-40-46

A.R. Valieva, *Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Economy and Management Department, Bashkir State Agrarian University*

Z.R. Mingazova, *Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Economy and Management Department, Bashkir State Agrarian University*

**STATE POLICY
IN THE FIELD
OF DEVELOPMENT
OF A PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP.
(The experience
of the Republic
of Bashkortostan)**

Features of formation and implementation of the state policy in the field of public-private partnership development are considered. Special attention is paid to the analysis of the system of administration of the institution of public-private partnership in the Republic of Bashkortostan.

Key words and word-combinations: public-private partnership, concessionary agreement, the administration system of the public-private partnership institution.

A.Р. Валиева, *кандидат политических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Башкирского государственного аграрного университета (email: valieva.ar@rambler.ru)*

З.Р. Мингазова, *кандидат политических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Башкирского государственного аграрного университета (email: zr1986@yandex.ru)*

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА
В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА
(опыт
Республики Башкортостан)**

Аннотация. Рассматриваются особенности формирования и реализации государственной политики в области развития государственно-частного партнерства. Особое внимание уделяется анализу системы управления институтом ГЧП в Республике Башкортостан.

Ключевые слова и словосочетания: государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, система государственного управления институтом ГЧП.

Обеспечение эффективного взаимовыгодного партнерства государства и бизнеса является одной из актуальных проблем экономики страны. В последнее десятилетие особый интерес вызывают проекты с применением механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Попытки реализовать подобные соглашения властных

структур и бизнеса предпринимались в России еще в 1990-х годах, однако законодательная база была создана только в XXI в.

Под государственно-частным партнерством в Российской Федерации до 2015 г. подразумевались различные формы взаимодействия капитала и государства на взаимовыгодной основе, а именно концессионные соглашения, аренда с инвестиционными обязательствами, контракты жизненного цикла в рамках закупочного законодательства и другое. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил принципы, обязательные элементы, объекты соглашения, определил участников подобного партнерства. Вместе с тем законодатель сформулировал и понятие [1, ст. 3].

Обеспечение условий для развития проектов ГЧП требует формирования соответствующей государственной политики. В рамках данного исследования государственная политика в области развития государственно-частного партнерства представляет собой целостную систему принципов, задач и приоритетных мер, направленных на привлечение в экономику частных инвестиций, обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Согласно теории государственного управления Г.В. Атаманчука государственно-частное партнерство — объект управляющего воздействия. Управляющее воздействие включает в себя целеполагание и точное направление к достижению соответствующей цели [2, с. 25]. Государственно-частное партнерство как целенаправленная деятельность требует управления и создания организационного момента, а значит формирования целостной системы государственного управления данной сферой.

Эффективная реализация любой государственной политики возможна в определенных условиях и при использовании адекватных методов. Среди необходимых условий выделим государственно-правовые, социально-психологические и деятельностно-практические [2, с. 60]. Наличие этих условий позволяет организовать процесс по созданию результативной системы управления институтом ГЧП, что подразумевает и принятие нормативно-правовой базы, учреждение уполномоченных органов на всех уровнях власти, специализированных институтов по привлечению инвестиций и сопровождению проектов, подготовку высококвалифицированных кадров, осознание необходимости выполнения задач и достижения цели, взаимосвязь между элементами субъекта управления государственно-частным партнерством с представителями бизнес-сообщества.

По мнению Г.А. Борщевского, элементами системы государственного управления ГЧП могут быть следующие: политика ГЧП, процессы реализации ГЧП, контроль программы развития ГЧП, государственное управление финансами и нормативно-правовая база [3, с. 242].

Значительное внимание уделяется формированию государственной политики в области развития ГЧП и на региональном уровне. Субъекты РФ заинтересованы в привлечении инвесторов, улучшении благоприятных условий

для предпринимательства. Более того, согласно указу Президента РФ № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» учитываются такие показатели, как объем инвестиций в основной капитал и интегральный индекс в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата [4]. В целях совершенствования государственного управления развитием партнерства органов власти и бизнеса регионам необходимо разработать соответствующую политику. Рассмотрим опыт Республики Башкортостан в сфере ГЧП, концессионных соглашений.

Правовое регулирование развития ГЧП. До принятия Федерального закона, регулирующего ГЧП и МЧП, в регионе в 2011 г. был принят Закон «Об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве», что позволило заключать подобные соглашения в различных областях. С 2013 г. отмечается рост инициаций крупных концессионных проектов по строительству автодорожной инфраструктуре. По данным центра развития ГЧП, за 2014 г. количество муниципальных соглашений в коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуре составило семь, региональных — восемь [5, с. 43, с. 57].

С 2011 г. Правительство региона принимает ряд постановлений, регулирующих вопросы в сфере ГЧП и концессионных соглашений. Соответственно, был утвержден порядок финансирования, рассмотрения и поддержки приоритетных инвестиционных проектов, приняты правила решения о заключении государственных контрактов, соглашений о ГЧП и концессионных договоров с участием Республики. Приказом Министерства экономического развития Республики Башкортостан утверждена методика расчета для оценки финансовой устойчивости коммерческой организации, желающей участвовать в реализации проектов с использованием бюджетных средств [6].

В 2018 г. продолжается принятие нормативных актов в области реализации проектов ГЧП. Деятельность по привлечению инвесторов на условиях подобного партнерства не прекращается. С 1 января текущего года вступил в силу республиканский закон, освобождающий от налога на имущество организаций налогоплательщиков, заключивших соглашение о ГЧП или концессионное соглашение с Правительством Республики Башкортостан. Данный закон увеличил срок подтверждения капитальных вложений при определении объемов налоговых льгот с трех до пяти лет с момента заключения соглашения с объемом инвестиций более 5 млрд рублей. Изменения затронули и условия получения налоговых льгот для организаций, реализующих приоритетные инвестиционные проекты. Кроме того, инвесторы, находящиеся в процессе реорганизации в форме преобразования юридического лица, сохраняют право на пониженные налоговые ставки [7].

Институциональная среда развития ГЧП (Система государственного управления в области реализации проектов ГЧП). Республика Башкортостан находится в конкурентном поле за инвестиции с другими субъектами РФ. Создание оптимальных условий для заключения соглашения в рамках ГЧП, концессионных контрактов требует совершенствования государственно-

го управления в данной области. Особое внимание следует уделить «дорожной карте» по развитию институциональной среды в сфере ГЧП, утвержденной в 2015 г. Согласно плану мероприятий в Башкортостане должен быть выполнен ряд задач:

- сформулирована эффективная система управления проектами ГЧП, концессионными соглашениями;
- введена система планирования развития инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств;
- обеспечена информационная открытость сферы ГЧП;
- продолжено развитие нормативно-правовой базы в сфере ГЧП;
- обеспечены организационные условия [8].

Большинство пунктов «дорожной карты» уже исполнены. В Республике определен уполномоченный орган в данной сфере — Министерство экономического развития. В ведомстве действует отдел координации государственно-частного партнерства и нормирования. Основные задачи отдела — разработка и осуществление мер по привлечению инвестиций на условиях ГЧП, использование механизмов ГЧП для реализации общественно значимых инвестиционных проектов на территории региона.

Подготовка квалифицированных специалистов в области ГЧП является одной из значимых составляющих эффективной реализации проектов ГЧП. Представители региональных органов власти и местного самоуправления участвуют в образовательных мероприятиях в области управления проектами ГЧП на территории Башкортостана в рамках реализации соглашения о сотрудничестве по развитию механизмов государственно-частного партнерства между Правительством Республики Башкортостан и Внешэкономбанком. В соответствии с договоренностью был создан региональный центр ГЧП. Внешэкономбанк, в свою очередь, оказывает методическую поддержку деятельности органов исполнительной власти, представляет предложения по реализации инвестиционных проектов с использованием инструментов ГЧП.

В 2015 г. Правительство Республики Башкортостан заключило соглашение с Ассоциацией участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» о сотрудничестве для развития регионального ГЧП-Стандарта в регионе [9].

В целях формирования эффективной системы государственного управления ГЧП было образовано АО «Корпорация развития Республики Башкортостан». Одним из направлений деятельности организации является сопровождение проектов ГЧП и инвестиционных проектов в рамках концессионных соглашений с участием Республики Башкортостан. Корпорация осуществляет услуги по подбору объектов, участвует в согласовании позиции республиканскими органами исполнительной власти в части дальнейшей подготовке проекта ГЧП. Корпорацией разработаны методические рекомендации для инвестиционных проектов муниципально-частного партнерства. Успешные проекты корпорации: строительство комбината переработки сахарной свеклы; строительство открытого спортивного комплекса; индустриальный парк «Велес» на

территории г. Стерлитамак; индустриальный парк «ГлавБашстрой» и другие. Ряд проектов включены в перечень приоритетных: создание производства косметических и текстильно-вспомогательных веществ на территории г. Благовещенска, швейного производства на территории Баймакского района, производства молотого гипса на территории г. Кумертау, керамзитового гравия на территории Кушнаренковского района, производства цемента в Салаватском районе, производства плит на территории индустриального парка «Уфимский» [10].

Комплексное сопровождение проектов ГЧП, концессионных соглашений в рамках частной инициативы осуществляет и Агентство развития бизнеса [11]. Деятельность организации направлена на оказание консультационных услуг по ведению бизнеса и реализации инвестиционных проектов для развития предприятий в Республике Башкортостан. Отметим существенный вклад агентства в разработку финансовой модели и бизнес-плана распределительного центра сельскохозяйственной и продовольственной продукции, привлечение финансирования и получение государственной поддержки по строительству животноводческого комплекса.

Государственным оператором по продвижению инвестиционных проектов региона является Агентство по привлечению инвестиций в Республику Башкортостан. Главное направление его деятельности — обеспечение правовых, организационных, экономических, технических и иных мер по поддержке инвестиционных инициатив.

В регионе функционирует Инвестиционный фонд Республики Башкортостан, цель которого — финансирование приоритетных инвестиционных проектов посредством бюджетных ассигнований. Фонд устанавливает соответствующие критерии и условия для дальнейшего субсидирования проектов.

Согласно данным реестра ГЧП в Республике реализуются шесть проектов, один — на стадии проектирования. Отраслевая принадлежность соглашений включает в себя транспортную, коммунальную и социальную. Общий объем инвестиций в транспортной сфере — 32 млрд рублей, социальной — 385,9 млн рублей, коммунальной — 733,6 млн рублей [12]. В некоторых соглашениях, помимо самой Республики Башкортостан, концедентом выступают и муниципальные образования. Более того, действуют около сорока концессий муниципального уровня, в основном в сфере ЖКХ [13].

Проблема развития муниципально-частного партнерства (МЧП) продолжает оставаться актуальной. Муниципальные районы во многих случаях не решаются на заключение соглашений с использованием механизмов МЧП. Подобная безынициативность свидетельствует о нехватке высококвалифицированных кадров, непонимании сущности и значения МЧП [14]. В целях развития муниципально-частного партнерства, привлечения инвестиций в муниципальные образования созданы инвестиционные уполномоченные во всех районах Республики. Они рассматривают обращения потенциальных инвесторов, осуществляют сопровождение инвестиционных проектов, организуют взаимодействие с республиканскими органами исполнительной власти [15].

Однако в данной области существуют и проблемы. В частности, отсутствует единое понимание к соглашениям по ГЧП со стороны Федеральной антимонопольной службы (ФАС) и Правительства Республики. По мнению антимонопольного органа в случае если инвестор полностью возвращает свои средства, вложенные в проекты ГЧП, то их нельзя расценивать как ГЧП. В качестве примера можно привести проект трассы Стрелитамак — Кага — Магнитогорск. Региональное управление ФАС приняло решение об отмене конкурса [16]. Однако Девятый арбитражный апелляционный суд признал это решение антимонопольного органа недействительным.

Решение существующих проблем в данной сфере, эффективное управление инвестиционной деятельностью — задача Республики. Опыт развития ГЧП в Республике Башкортостан демонстрирует необходимость комплексного подхода в области совершенствования государственного управления государственно-частным партнерством на региональном уровне. В рейтинге регионов по развитию ГЧП в 2013 г. Республика занимала 51-е место, за период 2016—2017 гг. — 7-е [17, с. 24]. Национальный центр развития ГЧП при составлении рейтинга российских регионов в этой сфере использует несколько показателей. Среди них особое значение приобретает фактор институциональной среды субъекта в сфере ГЧП. Данный показатель включает в себя наличие уполномоченного органа и специалистов в соответствующей области, деятельность специализированных институтов по поддержке и сопровождению проектов ГЧП, создание информационного ресурса в области ГЧП, инвестиционный портал и другое.

Следует учитывать, что развитие института ГЧП — импульс реформирования системы управления в данной области, а именно создание государственно-правовых и деятельностно-практических условий. Образование нового формата взаимоотношений заключается прежде всего в том, что активную инициативность должно проявлять государство. В ситуации сокращения бюджетных расходов на финансирование инфраструктурных социально значимых проектов необходимо использовать потенциал частного капитала. Однако принятие нормативно-правовых актов не дает ощутимых результатов, так же как и создание специализированных органов управления на всех уровнях власти. Необходима налаженная координация государственных структур, понимание стратегии эффективного сотрудничества с частным капиталом при реализации социально значимых инфраструктурных проектов. Результат достижим лишь при устойчивом взаимодействии субъектов управления между собой, а также с объектом управляющего взаимодействия.

Таким образом, конструктивность государственной политики заключается в эффективном использовании ресурсного, трудового, производственного потенциала страны, количественного и качественного влияния на потребности человека, изменения условий, социальной результативности труда [2, с. 59]. Государственная политика по развитию государственно-частного партнерства должна обладать стратегическим ориентиром на обеспечение стабильного роста темпов экономики страны. Конечная же цель — обеспечение факторов роста благосостояния населения России.

Библиографический список

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 2014.
3. *Борщевский Г.А.* Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М., 2015.
4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 нояб. 2017 г. № 548 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
5. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации / М.В. Ткаченко, А.С. Конгулов, А.А. Долгов; под. ред. П.Л. Селезнева. М., 2015.
6. Об утверждении методики расчета показателей абсолютной и относительной финансовой устойчивости, которым должны соответствовать коммерческие организации, желающие участвовать в реализации проектов с использованием бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Республики Башкортостан: приказ Министерства экономического развития Республики Башкортостан от 5 марта 2012 г. № 40 (в ред. от 13 дек. 2013 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан о налогах: Закон Республики Башкортостан от 30 нояб. 2017 г. № 548-з [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
8. План мероприятий («дорожная карта») по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации (региональный ГЧП-стандарт) на территории Республики Башкортостан: распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 3 нояб. 2015 г. №1190-р [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
9. Соглашение между Правительством Республики Башкортостан и Ассоциацией участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» о сотрудничестве, направленном на реализацию мероприятий по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации (региональный ГЧП-стандарт) на территории Республики Башкортостан [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Республики Башкортостан. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444708210>
10. Истории успеха КРПБ/АО «Корпорация развития Республики Башкортостан». URL: <http://kr-rb.ru/>
11. Наш опыт / Агенство развития бизнеса. URL: <http://ag-rb.ru/>
12. Реестр соглашений ГЧП, КС / Министерство экономического развития Республики Башкортостан. URL: <https://economy.bashkortostan.ru>
13. В Башкирии проектам ГЧП хотят дать льготы приоритетных инвестпроектов / РБК-Башкортостан. 2017. 28 июня. URL: <https://ufa.rbc.ru/ufa/freenews/5953800a9a79470ce569524e>
14. Власти Башкирии обеспокоены нежеланием районов работать в формате ГЧП / РБК-Башкортостан. 2017. 31 мая. URL: <https://ufa.rbc.ru/ufa/31/05/2017/592ed3e49a7947f9ba69203f>
15. О взаимодействии с инвестиционными уполномоченными в муниципальных образованиях Республики Башкортостан: постановление Правительства Республики Башкортостан от 14 окт. 2013 г. № 455 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
16. Реестр инициатив проектов ГЧП [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Республики Башкортостан. URL: https://economy.bashkortostan.ru/deyatelnost/investicionnyj_klimat/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo/
17. Государственно-частное партнерство в России, 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов. М., 2016.