СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

© А. И. Прокофьева

Уфимский государственный нефтяной технический университет (УГНТУ), Уфа, Россия

В статье автор раскрывает перспективные направления партнерства между государственным и частным секторами на основе привлечения дополнительного финансирования в отрасли социальной сферы, где частный бизнес отсутствовал или принимал участие в минимальной степени. Вместе с тем, автор обозначил направления развития муниципально-частного партнерства в Республике Башкортостан на базе совершенствования нормативно-правовой базы и развития институциональной среды.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, социальная сфера, государство, экономика, сотрудничество, социальные задачи.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) как совокупность форм среднесрочного и долгосрочного взаимодействия между государством и частным сектором для решения социально значимых задач на взаимовыгодных условиях и как инструмент финансового обеспечения и реализации приоритетных проектов национального уровня зародилось относительно недавно.

Как справедливо отмечают эксперты, ГЧП может и должно стать сильным стимулом для развития инфраструктуры, реализации масштабных социально значимых проектов, эффективным средством реализации инновационной и инвестиционной политики, которая нацелена на стимулирование устойчивого роста экономической системы России [2, с. 33].

Сокращение финансового обеспечения со стороны органов власти, которое осложняется кризисными явлениями, что не дает возможности эффективно управлять инфраструктурными объектами. Все это обуславливает необходимость привлечения частного сектора к проектам развития социальной сферы, что поможет привлечь инвестиционные ресурсы [1, с. 31].

Развитие ГЧП в Республике Башкортостан (РБ) в настоящее время находится на этапе промежуточного развития: сформирована законодательная основа ГЧП, создана необхо-

димая инфраструктура и запущен механизм использования данной формы взаимодействия [3, с. 72]. Однако ГЧП на сегодняшний день не может считаться полностью сбалансированным и в достаточной степени развитым, в силу того, что не используются все возможности его развития.

Опыт ГЧП в РБ отражает необходимость комплексного подхода в сфере совершенствования государственного управления ГЧП на региональном уровне. Социальная сфера региона испытывает большую потребность в финансовых вливаниях, внедрении современных методов управления, новых технологий оказания услуг и обслуживания.

ГЧП в социальной сфере даст возможность привлечь ресурсы частного сектора, а также позволит сохранить государственный контроль и надзор за оказанием социально значимых услуг населению, необходимого объема, структуры и качества [5].

На наш взгляд, на сегодняшний день имеются следующие возможности развития ГЧП в социальной сфере:

1. Привлечение дополнительного финансового обеспечения в социальную сферу для ее развития как одной из перспективных сфер экономики, в которой коммерческие структуры отсутствовали либо представлены минимально.

2. Развитие муниципально-частного партнерства (МЧП).

3. Формирование институциональных условий для развития ГЧП в регионе.

Остановимся на данных направлениях более подробно.

Сфера охраны объектов культурного наследия (ОКН) в регионе сегодня весьма проблемная, и сохранение культурного наследия является одной из важных государственных задач. Главным препятствием на пути к сохранению объектов является дефицит финансовых средств, что обуславливает необходимость привлечения частного партнера к реализации государственной политики по охране и возрождению наследия [4].

Для этого, во-первых, необходимо в целом определиться с тем, какие объекты культурного наследия (недвижимое имущество) РБ готова передать частному партнеру на условиях концессии, с этой целью видится возможным создание реестра, в который войдет перечень ОКН для передачи во временное владение или на праве постоянного пользования частным партнерам. Сведения о таких объектах должны быть размещены в открытом доступе на соответствующих информационных порталах исполнительных органов государственной власти РБ (например, официальный сайт Управления по охране ОКН РБ) в сети Интернет. Вопросом выявления ОКН под проекты ГЧП должны заниматься компетентные органы – специально созданные комиссии при органах государственной власти РБ (например, при Управлении по охране ОКН).

К числу сведений целесообразно отнести информацию о том, для чего подойдет соответствующий объект (строительство гостиницы, хостела, офис и т.д.), какие работы не рекомендуется проводить на данном объекте, какие материалы следует использовать и т.д.

Во-вторых, видится целесообразным применять механизм передачи ОКН частному партнеру на праве доверительного управления, что представляет собой перспективу для эффективного возрождения и сохранения ОКН.

Большое количество небезызвестных памятников культурного наследия в мировых странах были переданы коммерческому секто-

ру на праве доверительного управления. Порой взамен права управлять партнеру передается объект по арендному договору или даже по праву собственности. Такое взаимодействие называется публично-частное партнерство.

Доверительное управление (ДУ) получило большое распространение в развитых странах мира, особенно в Британии и Германии. ДУ дает возможность не один раз повысить результативность использования ОКН. Управляющий, который осуществляет свою деятельность от лица собственника, наделен правом на вознаграждение и возмещение понесенных расходов, которые были понесены в процессе осуществления управления ОКН, за счет доходной части, полученной от управления объектом.

В нашей стране ДУ актуально на территории Тверской области. Так, «Национальный центр опеки наследия» принял на праве ДУ некоторое количество ОКН в Торжке, что стало первым договором ДУ на территории России.

Интересным является опыт восстановления усадеб, которым занималась фирма «КОНКОР», с которой был подписан арендно-охраненный договор на 49 лет, нацеленный на возрождение уникального творения русского зодчего Николая Львова – дворцово-паркового ансамбля XVIII века «Знаменское-Раек». В первую очередь компания провела подготовку и работы, которые были направлены на ликвидацию аварий. Также «КОНКОР» предусмотрел вопросы благоустройства, провел научно-исследовательские и археологические работы. Далее специалисты создали проект, который включал в себя проведение реставрационных работ колоннады и центральных ворот. Вместе с тем, были проведены инженерные работы во всех зданиях и сооружениях.

Затраты на создание проекта понесли собственник имущества и пользователи усадьбы. Потратившись на покупку усадьбы, собственник обязан внести оплату разработки ограничений своей работы на близлежащих территориях под наблюдением государства по охране ОКН, что обуславливает нежелание арендовать подобные памятники. На наш взгляд, для развития ГЧП в сфере ОКН следует решить вопрос законодательного регулирования от-

дельных норм, иначе коммерческий сектор не захочет участвовать в возрождении таких замечательных исторических памятников, играющих огромную роль.

Вместе с тем, в Тверской области сумели в процессе реализации ГЧП найти варианты устранения проблематики. Начиная с 2005 г. Администрация области выделяет финансирование (по бюджетной целевой программе по охране историко-культурного наследия) на разработку проектов зон охраны ОКН, в том числе и усадеб.

Так, потенциальный инвестор в процессе формирования своего решения сможет принимать во внимание информацию о состоянии усадьбы, о режимах использования ее территории и имеющихся ограничениях на стройку.

На наш взгляд, видится целесообразным перенять благоприятный опыт других регионов России и реализовать его на территории Башкирии.

Следующими, на наш взгляд, необходимо решать вопросы развития муниципально-частного партнерства.

Как было отмечено ранее, процесс развития МЧП сильно сдерживается. К основным причинам, которые влияют на данный процесс, можно отнести отсутствие механизма долгосрочного финансового обеспечения, проблемы нормативно-правового характера, дефицит опыта и отсутствие желания сторон работать в новых условиях. Принимать во внимание именно данные проблемы следует государству и муниципалитету, а также частному сектору.

Вместе с тем, эксперты справедливо отмечают, что желание инвесторов вкладывать денежные средства в инфраструктурные проекты пропадает в связи с недостаточностью гарантий возврата средств. По нашему мнению, оказать посильную помощь в отношении привлечения частного партнера могут более широкий перечень гарантий и высокий уровень доходности со стороны государственного сектора.

Данное умозаключение подтверждается данными опроса аудиторско-консалтинговой компании Ernst&Young, в ходе которого установлено, что 70% российских частных организаций хотят вкладывать денежные средства в развитие инфраструктуры, однако им необ-

ходима поддержка государства в обеспечении минимального уровня доходности. Одним из возможных решений данной проблематики, на наш взгляд, является формирование специального фонда страхования бюджетных обязательств. В будущем такой фонд окажет влияние на обеспечение стабильного положения региональных и местных бюджетов для участия в проектах МЧП.

Далее, в целях привлечения потенциальных инвесторов следует уделить внимание повышению уровня знаний и информационного обеспечения потенциальных партнеров посредством проведения обучающих курсов, тренингов на базе Корпорации развития РБ или Министерства экономического развития инвестиционной политики РБ. Представляется возможным открыть обучающий центр. По нашему мнению, этот центр способен оказать помощь инвесторам «упаковывать» их проекты. В силу того, что у инвесторов зачастую нет навыков работы с документами и требованиями, наличие такого центра упростило бы данные процедуры и привлекло новых партнеров. Бизнесмены имеют идею, которую хотели бы воплотить в жизнь, однако для прохождения всех коридоров власти нужно, чтобы она соответствовала определенным стандартам и регламентам. Без оказания помощи высококвалифицированных кадров инвесторы столкнутся с проблемами, что поумерит их желание вступить в проект, что повлияет на отказ воплотить свою идею. Для решения данной проблемы и следует открыть такой центр.

Для решения проблемы нормативно-правового характера в отношении МЧП, принимая во внимание, что в РБ регулируются лишь отношения в сфере ГЧП (Закон «Об участии РБ в проектах государственно-частного партнерства»), целесообразно принять специальный закон, который призван регулировать отношения в сфере МЧП. В этом законе следует обозначить определение понятия МЧП – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера (муниципального образования РБ), с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основа-

нии соглашения о МЧП, заключенного в целях привлечения в экономику муниципальных образований РБ частных инвестиций, а также обеспечения органами МСУ доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Наряду с этим, в законе о МЧП целесообразно обозначить:

- механизм эффективного использования средств бюджета, которые нужны для реализации МЧП-проектов, по осуществлению вопросов, входящих в полномочия органов МСУ;

- инструменты обеспечения нормативно-правового поля, соблюдения гарантий прав и законных интересов сторон соглашения между органами МСУ, частным сектором и инвестором в рамках соответствия Федеральному закону.

Что касается создания институциональных условий для развития региона, то остановимся на данном направлении более подробно.

На сегодняшний день достаточно остро стоит проблема информационного обеспечения проектов ГЧП. Администрации не информируют предпринимателей о планах территориального развития и не владеют информационным ресурсом о том, какие проекты являются важными и перспективными для частного сектора. Для решения данной проблемы целесообразно выполнить следующие меры:

- поручить муниципалитетам предоставлять анализ имеющихся и недостающих объектов социальной инфраструктуры для инвесторов, что позволит наглядно видеть, во что можно вложить инвестиции;

- разработать на базе сайта Министерства экономического развития и инвестиционной политики РБ единый портал Республики Башкортостан о ГЧП, сервисы которого дадут возможность предоставлять информационный ресурс для бизнесменов о планах территориального развития и потенциальных объектов для вложения ресурсов;

- предусмотреть при разработке портала возможность его использования потенциальными представителями коммерческого сектора для внесения предложений о реализации кажущихся им перспективными проектов ГЧП, а также хранения полученного информационного ресурса в виде базы данных.

Организация и проведение мероприятий по развитию практики ГЧП в РБ, в соответствии с классическими организационными структурами, может быть обеспечена посредством централизованного или децентрализованного подхода.

На наш взгляд, кажется целесообразным и оправданным для социальной сферы создание специализированного органа (структурного подразделения), деятельность которого будет заключаться в следующем:

- проведение аналитической деятельности в сфере экономики социальной сферы (проведение оценки потребностей, социально-экономического эффекта);

- кооперация и сотрудничество в вопросах, которые имеют отношение к социальной сфере с государственными учреждениями и организациями, регистрация и ведение учета зданий и сооружений, техники и технологий;

- приобретение участков земли, полос отчуждения в целях передачи инвесторам;

- разработка схем тендеров, а также их организация и проведение, оценка критериев конкурсных процедур;

- разработка пакета документов для инвестдоговоров, ведение переговоров, подписание инвестиционных соглашений;

- утверждение характеристик проектов исходя из существующих технических и строительных норм;

- контроль за ходом строительства и эксплуатации автомобильных дорог исходя из инвестиционного договора и надзор за соблюдением участниками ГЧП условий.

Контрольная функция органа (структурного подразделения) должна заключаться в надзоре за социальным компонентом ГЧП соглашения, стимулировании инноваций, повышении производительности. Предлагаемый орган власти должен содействовать повышению уровня доходов предпринимателей. Для этого целесообразно разработать систему индикаторов для контроля за выполнением социального компонента, а также повышения прозрачности самого процесса контроля и, соответственно, ответственности надзорных органов.

Таким образом, можно сделать вывод, что предложенные направления совершенствова-

ния инструментов развития ГЧП в социальной сфере будут способствовать притоку инвестиций в регион, созданию рабочих мест, развитию социальной инфраструктуры и в целом помогут вывести экономику региона на новый путь развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гавриленко И. Г. Развитие институтов партнерства государства и бизнеса в ЖКХ / Гавриленко И. Г., Прокофьева А. И. // Вестник УГНТУ. 2017. № 2 (20). С. 30-36.
2. Зайнашева З. Г. Механизмы государственно-частного партнерства в сфере услуг / З. Г. Зайнашева, З. Э. Сабирова // Материалы Межд. науч.-практ. заочн. конф. 15 апреля 2016 г. «Актуальные вопросы современной экономики» Ч. II / Уфимский государственный университет экономики и сервиса. Уфа, 2016. С. 32-35.
3. Сабирова З. Э. Реализация государственно-частного партнерства в Республике Башкортостан // «Региональный строительный комплекс: инвестиционная практика и реализация ГЧП»: материалы Всерос. науч.-практической конференции с международным участием 15-16 октября 2019 г. «Грозненский государственный нефтяной технический университет им. акад. М. Д. Миллионщикова». Грозный, 2019. С. 234-241.
4. Сабирова З. Э. Формирование публично-частного партнерства: межсекторное взаимодействие // «Снижение социальной напряженности и экономический рост как результаты эффективного управления социально-экономическими системами в регионе»: Материалы Российской науч.-практ. конференции с межд. участ. 27 апреля 2016 г. / БАГСУ. Уфа, 2016. С. 70-73.
5. ГЧП в Башкирии: все против всех [Электронный ресурс]: URL: <https://rbtoday.ru/jekonomika/gchp-v-bashkirii-vse-protiv-vseh/> (дата обращения: 15.12.2019).
6. Прокофьева А. И. Перспективы развития партнерства государства и бизнеса при реализации социальных проектов в России // Дневник науки. 2019. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dnevniknauki.ru/images/publications/2019/8/economy/Prokofeva.pdf> (дата обращения: 15.12.2019).

IMPROVEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INSTRUMENTS IN THE SOCIAL SPHERE

© A. I. Prokofieva

Ufa State Oil Technical University (USTOU), Ufa, Russia

In the article, the author reveals promising areas of partnership between the public and private sectors on the basis of attracting additional funding in the social sector, where private business was absent or participated to a minimum degree. At the same time, the author outlined the directions of development of municipal-private partnership in the Republic of Bashkortostan on the basis of improving the legal framework and the development of the institutional environment.

Keywords: public-private partnership, social sphere, state, economy, cooperation, social tasks

REFERENCES

1. Gavrilenko, I. G. and Prokof'eva, A. I. (2017) 'Razvitie institutov partnerstva gosudarstva i biznesa v ZhKKh' [Development of institutions of state-business partnership in housing and communal services]. *Bulletin of USTOU*. № 2 (20). Pp. 30-36.
2. Zainasheva, Z. G. and Sabirova, Z. E. 'Mekhanizmy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere uslug' [Mechanisms for public-private partnerships in the service sector] *Materialy mezhd. nauch.-prakt. zaochn. konf. 15 aprelya 2016 g. «Aktual'nye voprosy sovremennoi ekonomiki»* Ch. II. Ufimskii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i servisa. Ufa, 32-35.
3. Sabirova, Z. E. (2019) 'Realizatsiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Respublike Bashkortostan' [Implementation of public-private partnerships in the Republic of Bashkortostan]. «Regional'nyi stroitel'nyi kompleks: investitsionnaya praktika i realizatsiya GChP»: materialy vsenos. nauch.-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem 15-16 oktyabrya 2019 g. «Grozenskii gosudarstvennyi neftyanoi tekhnicheskii universitet im. akad. M. D. Millionshchikova». Grozny, Pp. 234-241
4. Sabirova, Z. E. (2016) 'Formirovanie publichno-chastnogo partnerstva: mezhsektornoe vzaimodeistvie' [Formation of public-private partnership: intersectoral interaction] «Snizhenie sotsial'noi napryazhennosti i ekonomicheskii rost kak rezul'taty effektivnogo upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi sistemami v regione»: materialy rossiiskoi nauch.-prakt. konferentsii s mezhd. uchast. 27 aprelya 2016. Bashkir Academy of Public Administration and Management. Ufa, Pp. 70-73.
5. GChP v Bashkirii: vse protiv vseh [PPP in Bashkiria: all against all], available at: <https://rbtoday.ru/jekonomika/gchp-v-bashkirii-vse-protiv-vseh/> (accessed: 15.12.2019).
6. Prokof'eva, A. I. (2019) 'Perspektivy razvitiya partnerstva gosudarstva i biznesa pri realizatsii sotsial'nykh proektov v Rossii' [Prospects for the development of partnership between the state and business in the implementation of social projects in Russia. Science Diary.] *Dnevnik nauki*. № 8, available at: <http://www.dnevniknauki.ru/images/publications/2019/8/economy/Prokofeva.pdf> (accesseda: 15.12.2019).