

плексный процесс, в сферу которого входят три взаимосвязанные составляющие: контекст, содержание стратегии и процесс стратегического изменения. Значит и современный менеджер-специалист государственного и муниципального управления должен овладеть навыками стратегического мышления, такими как: релевантность и реализм мышления, строгость мышления, гибкий подход к обработке информации, использование теории для объяснения практики и использование практики для проверки правильности и уместности теории, критический подход к идеям и данным. Всё это побуждает нас вести постоянный и системный поиск ответов на три вопроса: 1. Где мы находимся сейчас? 2. Куда мы хотим попасть? 3. Как нам достичь желаемого?

Каждый из нас может и должен быть стратегом своей жизни! И этому не надо стесняться учиться. В этом и состоит процесс самоактуализации и самосовершенствования.

Конечно, хотелось бы, чтобы в этом процессе, а особенно в процессе формирования и адаптации новой стратегической па-

радигмы управления человеческими ресурсами, основой которой является – понимание человека как наиболее ценного ресурса в совокупности ключевых факторов успеха и конкурентоспособности в целом государства, региона, города или предприятия, принимали активное участие, как учёные, так и практические руководители и менеджеры всех уровней управления. Тогда мы будем обречены на успех и развитие!

В новом – 2009 году очень хочется надеяться на успех реформирования местного самоуправления и заинтересованность в этом успехе местного сообщества.

Список литературы

1. Программа СЭПИН. М., Издание Совета Федерации, 1997.
2. Иванов В.Н., Иванов А.В., Доронин А.О. Управленческая парадигма XXI века: учебное пособие для вузов. Т.1. – М.: МГИУ, 2002.
3. Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. – М.: ГУ ВШЭ, 2003.

* УЧР – управление человеческими ресурсами.

Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия власти и бизнеса

В.В. Пучков

КФ «ПИК»

г. Санкт-Петербург

В. В. Путин, выступая на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей 16 ноября 2004 года, заявил: «Еще одно перспективное направление — это участие бизнеса в реализации инфраструктурных проектов государства, таких как крупные транспортные, магистральные проекты, энергообеспечение, укрепление приграничной инфраструктуры. Считаю, что уже в самое ближайшее время следует создать правовую базу для совместной работы по приоритетным программам, и государство должно обеспечить стабильность условий работы частных инвесторов — включая рамки концессионных соглашений» [2].

Прошло 5 лет и можно подвести итоги, что же реально сделано на этом пути.

ПОЛЗУНОВСКИЙ АЛЬМАНАХ №1 2009

В современном понимании государственно-частное партнерство (ГЧП) — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

ГЧП имеет широкий спектр различных форм. Это, в первую очередь, разнообразные

контракты, которые государство предоставляет частным компаниям: на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т. д. Система краткосрочных контрактов достаточно широко используется в хозяйственной практике органов государственной власти и за рубежом, и в современной России.

Другой формой ГЧП являются арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату.

Соглашения о разделе продукции (СРП) — форма ГЧП, которая стала легитимной в 1995 году, после принятия федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». СРП является таким договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору — субъекту предпринимательской деятельности «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск» [1]. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела.

Еще одной широко распространенной в России формой ГЧП являются государственно-частные предприятия. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование (корпоратизацию) и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Наконец, наиболее распространенной за рубежом формой ГЧП при осуществлении крупных, капиталоемких проектов являются концессии. Концессия — это система отно-

шений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

В российской практике используются все формы ГЧП, кроме концессий. В то же время концессии — это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства.

- они, в отличие от контрактных, арендных и иных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности;

- в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий;

- у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов;

- государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Одной из наиболее сложных проблем в развитии государственно-частного партнерства является проблема собственности.

В нашей стране очень тяжело, в течение многих лет, через Государственную думу «проходят» законы о концессиях, о платных дорогах, о морских портах, о трубопроводном транспорте и другие, которые должны регламентировать функционирование отраслей с сегментами естественных монополий. Именно эти законы призваны стать правовой основой государственно-частного партнерства и прежде всего закона должны развивать упомянутые выше отраслевые законы. Наконец, еще один сегмент правового обеспечения ГЧП составляют подзаконные нормативные акты — инструкции, положения, типовые договоры (инвестиционные, концессионные, на строительство, эксплуатацию и т. п.), разрабатываемые в агентствах и службах. Отсут-

ствии в России основной формы ГЧП — концессий — обычно объясняют субъективными факторами: низким уровнем правовой и хозяйственной компетентности депутатов Государственной думы, лоббизмом отдельных групп, слабостью институтов гражданского общества и т. п. Но главное препятствие на пути концессий, с нашей точки зрения, носит объективный характер: это отсутствие в России концепции управления государственной собственностью. Государство должно, как это сделано в других странах, посредством концепции, доктрины и законодательства четко очертить границу своей ответственности перед обществом за имеющуюся у него собственность и определить на уровне федерального закона круг объектов, не подлежащих приватизации. Правовой вакуум в этом вопросе только способствует коррупции и приводит к появлению частной монополии на месте государственной монополии со всеми негативными последствиями для государства, общества, да и для бизнеса тоже.

Неясность в вопросах передачи части прав собственности от государства бизнесу, отсутствие законов о государственной собственности, о концессиях, о национализации и других важнейших нормативных актов обуславливают чрезвычайно высокие риски инвестирования частных средств в объекты принадлежащей государству инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции ГЧП (в первую очередь, концессий), предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволит значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс привлечения отечественного и зарубежного капитала в объекты государственной собственности. В качестве примера может служить лесопромышленный комплекс страны, где лес является государственной собственностью, условием его заготовки является дорожное строительство. Проблема дорожного строительства не решается, так как не решен правовой вопрос кому должна принадлежать эта дорога. Частный бизнес пытаются привлечь к дорожному строительству, инвестируя этот процесс, но не гарантируют ему передачу дороги в собственность.

Государство должно четко сказать бизнесу: есть объекты хозяйственной деятельности, остающиеся в государственной собственности, для развития которых необходимо

привлечение частных инвестиций, «ноу-хау», механизмов частнособственнического управления, но без изменения базовых отношений собственности. То есть права собственности на эти объекты остаются за государством. Права пользования ими передаются бизнесу. Государство гарантирует законодательством и заключаемыми договорами возврат инвестору вложенных средств. Кроме того, нужно однозначно пресечь посягательства бизнеса на собственность, которая по закону не подлежит приватизации: естественно-монопольные сегменты хозяйственной структуры страны, сетевые системы жизнеобеспечения, стратегические объекты и т. п. Ненормально, когда в законе о естественных монополиях РФ даже не упомянуты категории «государственная собственность» и «федеральная собственность». Это порождает у бизнеса иллюзию, будто он на законных основаниях (точнее, пользуясь пробелами в законодательстве) может получить в собственность естественную монополию и, в соответствии с институтом частной собственности и целями бизнеса, устанавливать свои «правила игры», обходя конкурентов.

В 2006 году Правительство РФ учредило инвестиционный фонд для финансирования проектов федерального уровня стоимостью свыше 5 млрд.руб.

В 2008 году постановлением №468 от 23 июня 2008 года «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. №134» оно снизило стоимость проекта до 500 млн рублей.

Первыми четырьмя проектами стали: комплексное развитие Нижнего Приангарья, строительство комплексов нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске, строительство платной магистрали «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге и участка 15-58 км скоростной автомагистрали Москва-Санкт-Петербург.

За прошедшие два года число проектов Инвестфонда достигло 24, из которых последние три были одобрены инвестиционной комиссией в октябре 2007 года. В 2008 году не было одобрено ни одного проекта, хотя, по признанию главы Минрегиона РФ Дмитрия Козака, на начало апреля в Инвестфонд поступило 75 заявок. Таким образом, сегодня общая стоимость отобранных проектов составляет около 2,5 трлн рублей, из которых

800 млрд должен профинансировать Инвестиционный фонд.

Однако все количественные характеристики - число заявок, объем финансирования, декларируемый Инвестфондом, - представляются несущественными, поскольку работа фонда практически заморожена. За весь прошлый год из 265 млрд аккумулированных здесь рублей (деньги существуют в виде строки в бюджете) было потрачено лишь 28,3 млрд, большая часть которых - 25 млрд - пошла на формирование уставного капитала Российской венчурной компании. На собственно финансирование проектов - речь в основном об этапе подготовки проектно-сметной документации - было выделено около 1,8 млрд рублей. К концу прошлого года ни один из одобренных проектов не продвинулся дальше стадии проведения конкурса на выбор генерального проектировщика и оформления отношений с ним. Почему за два года не было реализовано не одного проекта?

Основная причина - неадаптированность положения об Инвестфонде к бюджетному законодательству заблокировала возможность реализации большинства одобренных проектов уже с самого начала. В качестве одной из форм финансирования объектов из фонда в положении значилось софинансирование. А с точки зрения бюджетного законодательства софинансирование со стороны федерального бюджета и частного инвестора - прямое нарушение закона, поскольку в Бюджетном кодексе такой формы работы не предусмотрено. «Ведь в дальнейшем потребовалось бы определять права долевой собственности на объект. А поскольку значительная часть объектов - инфраструктурные, федерального значения (например, железнодорожные пути общего пользования), то, понятно, доли частного бизнеса там быть не может, законодательством предусматривается исключительная госсобственность».

Еще одна проблема - бюджетного происхождения. Как известно, исполнение бюджета у нас подвержено сезонному фактору: в декабре затраты резко возрастают, а в начале года денежные лимиты не выбираются. Это прямая предпосылка к приостановлению работ по проектам, срывам их сроков, к претензиям со стороны подрядчиков. Бизнес в принципе может материально прикрыть бюджетные провалы первого квартала. Однако режим государственных инвестиций не позволяет частным партнерам проектов применять схемы взаимных зачетов либо аванси-

рования работ. В итоге все риски, связанные с неравномерностью бюджетного процесса, ложатся на плечи частных инвесторов.

Третья причина - неадаптированность ГЧП к земельному законодательству - порождает один из самых серьезных инвестиционных рисков. Речь о сложностях с оформлением земли под строительство объектов, и самым ярким примером здесь может служить олимпийская стройка в Сочи. Но с аналогичными проблемами придется столкнуться и участникам проектов, финансируемых Инвестфондом. Процедура выкупа земли для государственных-то нужд занимает два-два с половиной года. А вот для частных нужд изъятие земли и вовсе запрещено. Проблемы оформления участков инвесторам приходится решать самостоятельно, на уровне региональных властей, причем любые соглашения на этот счет окажутся далеко не бесспорными с точки зрения закона.

Хуже всего урегулированы концессионные проблемы. Полдюжины из одобренных инвестпроектов - почти все, связанные со строительством дорог, - предусматривают использование этого инструмента. Закон «О концессионных соглашениях» был принят в 2005 году, но в результате законодательных усилий окончательный документ вышел в таком виде, что концессия, по оценке юристов, это абсолютно не работающий инструмент. На плечи концессионера ложатся те же проблемы, что и у обычного соинвестора государства: невозможность софинансирования объекта, земельные и налоговые неопределенности. Но к этому добавляются и специфические концессионные частности. Так, например, у налоговиков нет четкого представления о том, освобождать ли от уплаты НДС передачу имущества от концессионера концеденту. И уж точно эта процедура не входит в список операций, освобожденных от уплаты налога на прибыль.

Кроме того, концессионеры лишены возможности привлечения дополнительных кредитных ресурсов под залог прав требований по концессионному соглашению. Так же, как и у «обычных» инвесторов, у них нет шансов выйти из проекта до момента ввода объекта в эксплуатацию: перемена концессионера путем уступки права требования или перевода долга не предусмотрена. Не стоит удивляться, что частные инвесторы подозрительно относятся к подобной форме сотрудничества с государством. Из четырех объявленных конкурсов на определение концес-

сионера пока завершен только один, да и то с полугодичным опозданием: результаты отбора по проекту «Западный скоростной диаметр» стали известны только в июне нынешнего года, хотя по графику победителя должны были определить еще в прошлом декабре.

Мало того, что механизм ГЧП не проработан в части экономического законодательства, так он еще опутан бюрократическими волокитами и согласованиями. И сразу даже не определить, какие барьеры выше - хозяйственные или административные.

Таким образом, для решения проблем становления ГЧП в России необходимо

1. Совершенствование законодательства. Впервые законопроект «О концессионных соглашениях» был принят Верховным Советом РСФСР в 1993 году, но отклонен президентом. Затем новый законопроект поступил в Государственную думу в 1995 году. Принят в первом чтении в 1996 году и до сих пор находится в режиме рассмотрения во втором чтении.

2. Внедрение в практику ГЧП концессионных соглашений. Разработка проблемы концессий ведется в стране не системно: власть сосредотачивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий. В то же время проблема концессий не сводится к одному или нескольким законам. Она имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода.

3. Наличие координирующего и регулирующего органа. В настоящее время в сфере

законотворческой деятельности в области концессий как базовой формы ГЧП вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая свои законопроекты, исходят из собственных представлений о концессиях, которые не имеют единой концептуальной основы.

4. Отсутствие специалистов. Общее число специалистов в сфере государственного управления России, способных профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры, ничтожно мало. Таких специалистов не готовят российские образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. А если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20–50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

Список литературы

1. Федеральный закон от 19.12.1995 «О соглашениях о разделе продукции» (с изменениями на 30 декабря 2008 года)
2. http://www.kremlin.ru/appears/2004/11/16/1748_type63374type63378type82634_79499.shtml
3. Федеральный закон от 6.07.2005 «О концессионных соглашениях» (с изм. на 30 июня 2008 года)

Мониторинг социально-экономического развития территорий в контексте информационного обеспечения системы управления по результатам

А.А. Сидоров, П.В. Сенченко

Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники
г. Томск

Введение

Административная реформа сегодня стала неотъемлемой частью системы госу-

дарственного и муниципального управления в нашей стране. Трудно найти в современной России государственное учреждение, которое