

На правах рукописи

ХЛЕБНИКОВ Кирилл Вячеславович

**МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ
И БИЗНЕС-СТРУКТУР В РЕАЛИЗАЦИИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ**

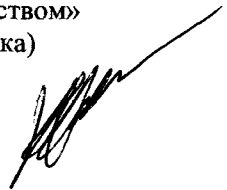
АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени

кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 –

«Экономика и управление народным хозяйством»

(специализация – региональная экономика)



**Москва
2012**

Работа выполнена в Секторе исследований региональной политики и местного самоуправления Центра исследований федеративных отношений ФГБУН Институт экономики РАН

**Научный
руководитель:**

Доктор экономических наук, профессор
Заведующий сектором
Института экономики РАН
Бухвальд Евгений Моиссевич

**Официальные
оппоненты:**

Доктор экономических наук, профессор,
Заведующий сектором
Института экономики РАН
Зельднер Алексей Григорьевич
Кандидат экономических наук,
Доцент Кафедры системного анализа в
экономике Финансового университета
при Правительстве РФ
Агафонов Владимир Анатольевич

**Ведущая
организация:**

Институт региональных экономических
исследований

Защита состоится 24 мая 2012 г. в 16 -00 на заседании Диссертационного совета Д 002.009.03 Института экономики РАН по адресу: 117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики РАН по адресу: 117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32.

Автореферат диссертации размещен на сайте Института экономики РАН – www.inecon.ru.

Автореферат разослан 23 апреля 2012 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 002.009.03
Кандидат экономических наук, доцент

Л.Н.Иванова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. гасущая значимость задач модернизации российской экономики диктует повышенные требования к системе ее базовых институтов, обеспечивающих устойчивость и динамизм как хозяйственного, так и социального развития страны. В числе институтов, которые на этом этапе должны выйти на более высокий уровень развития, решать новые задачи и опираться на более зрелое нормативно-правовое обеспечение, относятся система стратегического планирования в субъектах Федерации, а также взаимодействие государства и частного бизнеса. Подобное взаимодействие, встраиваясь в стратегии развития субъектов Федерации, в использование программно-целевых методов управления, способно содействовать решению многих экономических, социальных и иных задач, так или иначе соотносимых с процессом модернизации регионального звена российской экономики.

В числе этих задач – развитие и взаимодействие основных составляющих региональной инновационной системы; устойчивое финансирование инвестиционной и инновационной деятельности; минимизация инвестиционных рисков; эффективное функционирование институтов, обеспечивающих распространение инноваций как в отраслевом, так и в территориальном разрезе; подготовка кадров и пр. С этой целью важно обобщить опыт партнерского взаимодействия власти и бизнеса; обосновать дальнейшие пути развития этого взаимодействия в соответствии с особенностями нового этапа развития экономики России и ее регионов.

Определенные начала партнерских отношений сложились уже с первых шагов российских реформ, хотя некие прообразы партнерства можно найти и в практике хозяйствования, свойственной экономике советского типа. Это партнерство преимущественно осуществлялось в форме участия предприятий в обеспечении жизненно важных нужд работников, а также в решении социальных и иных проблем развития территорий. Что касается начального этапа рыночных реформ, то здесь практика взаимодействия во многом была вынужденной ввиду необходимости сложения средств предприятий, региональных и местных органов власти для поддержания работоспособности учреждений сферы коммунального и социального обслуживания в условиях существенных изменений в их экономическом статусе и нехватки всех источников финансирования. Подобные формы и инструменты взаимодействия во многом складывались стихийно и практически повсеместно не имели качественной нормативно-правовой базы.

К настоящему времени ситуация существенно изменилась. Основная масса социальных объектов, объектов ЖКХ, которые ранее функциони-

ровали «под крылом» крупных хозяйственных структур, муниципализована или передана в собственность субъектов Федерации. Подъем российской экономики наряду с проведением налоговой, бюджетной, федеративной и муниципальной реформ позволил в известной (хотя и пока в явно недостаточной) мере стабилизировать систему региональных и местных финансов, обеспечить относительно устойчивое финансирование инфраструктурных систем и социальной сферы территорий. Соответственно, изменилась и «идеология» взаимодействия власти и бизнеса.

К настоящему времени одни посылки развития партнерских отношений власти и бизнеса сменились другими, стратегически более значимыми для устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов. В настоящее время происходит обогащение приоритетных целей, а также системы субъектов и объектов партнерства. Современная практика партнерства все более обозначает себя как *партнерство в модернизации* и в обеспечивающей ее системе стратегического планирования, в частности, при разработке и реализации стратегий регионального развития, а также в рамках практики инвестиционного проектирования. Нынешний курс на децентрализацию управления и перераспределение полномочий еще более подчеркивает важность развития взаимодействия власти и бизнес-структур на субфедеральном уровне.

Современная отечественная наука располагает значительным блоком исследований по региональной тематике, по стратегическому планированию и программно-целевым методам управления в субъектах Федерации. Сюда же следует отнести и работы по федеральной политике регионального развития. Здесь следует указать на работы таких авторов, как Е.М.Бухвальд, С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, Г.В.Двас, В.В. Ивантер, В.А. Ильин, В.В. Котилко, В.Б.Крымов, В.Н.Лексин, П.А. Минакир, А.И. Татаркин, В.А.Тупчиенко, А.Н.Швецов, Р.И.Шнипер и др.

Напротив, что касается степени изученности в отечественной экономической литературе вопросов партнерства на региональном уровне, то ныне она может быть охарактеризована как достаточно противоречивая. С одной стороны, число опубликованных работ и защищенных диссертаций по данной теме достаточно велико. Это, в частности, работы таких авторов, как А.И. Архипов, А.П. Берестов, В.Г.Варнавский, А.М. Воротников, А.Г.Зельднер, В.А. Кабашкин, И.Е.Левитин, М.В. Клинова, В.В.Кнаус, Н.Н.Косинова, И.Н.Макаров, В.Н.Мочальников, И.В. Новикова, А.А. Панкратов, С.Н.Сильверстов, Ю.В. Осинцев и др.

Однако многие из имеющихся работ в преимущественной мере лишь описывает основные формы и фактологию действующей практики партнерских отношений; а также содержат практические рекомендации по ее дальнейшему развитию (в т.ч. и на региональном уровне). Вне доста-

точного научного осмысления остаются вопросы сущности и роли партнерства как феномена современного этапа развития регионального звена российской экономики и адекватных ему систем государственного управления. Недостаточное внимание уделяется путям и проблемам интеграции партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в стратегии и программы регионального развития, в управление реализацией инвестиционных проектов регионального уровня. Это затрудняет интеграцию подобного взаимодействия – на основе ее адекватного нормативно-правового регулирования – в систему инструментов политики, нацеленной на решение задач модернизации регионального звена экономики, а равно и на достижение приоритетов федеральной политики регионального развития.

Таким образом, многие теоретико-методологические проблемы партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур на региональном уровне решены в ограниченной мере, хотя именно на этом уровне хозяйствования и управления инициативы партнерских отношений носят наиболее разнообразный характер. Как результат, в практике взаимодействия на субфедеральном уровне все еще много элементов «стихийности». основополагающие формы и задачи взаимодействия недостаточно интегрированы в долгосрочные стратегии и целевые программы развития регионов или лишь формально упомянуты в них. В такой ситуации сужаются возможности регионов реализовать – на базе практики партнерства – свою активную роль в сфере инвестиционной и инновационной политики и в целом – внести заметный вклад в решение задач модернизации российской экономики. Это – важный и актуальный объект научных исследований, который определил тему данного диссертационного исследования.

Область исследования. Тема диссертационного исследования и его содержание соответствуют области исследования Паспорта специальной ВАК (08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством»; п. 3.17 «Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности»).

Предмет исследования – экономические, институциональные, правовые, организационные и иные предпосылки, обеспечивающие возрастающую роль партнерства в системе управления развитием и модернизацией региональных хозяйственных комплексов, прежде всего, путем интеграции партнерства в стратегии и программы развития субъектов Федерации.

Объект исследования – формы и инструменты партнерства власти и бизнес-структур, отвечающие актуальным задачам модернизации экономики российских регионов, а также приоритетам федеральной политики регионального развития.

Цель исследования - обоснование закономерностей, целей, форм и инструментов партнерских отношений на уровне субъектов Федерации в рамках реализации их стратегий развития, в пределах их законодательно установленных полномочий и располагаемых экономических ресурсов

Основные задачи исследования:

- * конкретизировать роль стратегического планирования как системы управления региональным развитием, позволяющей в наибольшей мере использовать возможности и преимущества взаимодействия власти и бизнеса в качестве дополнительного фактора роста и модернизации экономики регионов; проанализировать взаимосвязь практики партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур с экономическими и правовыми реалиями России как государства федеративного типа, с разграничением управленческих полномочий Федерации и ее субъектов;

- * определить специфические задачи и формы партнерского взаимодействия, складывающиеся на уровне субъектов Федерации и соответствующие кругу полномочий регионов по вопросам хозяйственного и социального развития территорий; выявить и классифицировать риски регионального уровня взаимодействия власти и бизнес структур, а также конкретизировать основные направления подобного взаимодействия, характерные для этапа инновационной модернизации российской экономики;

- * обобщить опыт интеграции задач и инструментов взаимодействия в стратегии и программы социально-экономического развития субъектов Федерации, прежде всего, во взаимосвязи с основными приоритетами, целями и инструментами этих программ, а также со всей совокупностью средств достижения целевых индикаторов программ;

- * критически проанализировать имеющуюся практику законодательного регулирования взаимодействия власти и бизнес-структур на уровне субъектов Федерации и ее соответствие требованиями усиления вклада взаимодействия власти и бизнеса в устойчивое развитие российских регионов и формирование экономики инновационного типа в целом.

Теоретической и методологической базой диссертационного исследования явились представленные в исследованиях российских и зарубежных ученых концептуальные положения по теории централизованного управления и роли государства в современной экономике; по теории и практике стратегического управления регионального развития;

по теории партнерства; по теории инвестиционного и инновационного процесса и практике его государственного регулирования, прежде всего, на уровне субъектов Федерации. В диссертации использованы методы исторического и сравнительного анализа; системного подхода к объекту исследования; анализа и обработки статистической данных, экспертной оценки количественных и качественных показателей исследуемых процессов и пр.

Информационная база диссертационного исследования. В ходе проведенного исследования использовались нормативно-правовые и программные документы Российской Федерации, Минрегиона России, а также ряда субъектов Федерации. Базой исследования послужили материалы Росстата и его территориальных подразделений; материалы администраций регионов России, Российского центра государственно-частного партнерства; а также целого ряда общероссийских форумов по стратегическому планированию и иных научно-практических конференций.

Научная новизна. Основные элементы научной новизны диссертационной работы можно сформулировать следующим образом:

* уточнены отличительные признаки регионального стратегического планирования, предполагающего практику юридически отрегулированного и процедурно прозрачного взаимодействия власти, частного бизнеса и гражданского общества, а именно: сложение экономических и институциональных ресурсов частного и публичного секторов экономики; наличие системы целей партнерства, а также четко сформулированных взаимных обязательств и ответственности сторон по соглашениям о партнерстве; учет и разделение рисков партнерских инвестиционных проектов; наличие выстроенной «по вертикали» нормативно-правовой базы и пр.; показано, что курс на децентрализации полномочий будет способствовать усилению значимости регионального уровня партнерских взаимодействия власти и бизнеса для решения задач модернизации российской экономики;

* определены основные особенности и направления регионального уровня взаимодействия власти и бизнес-структур. В их числе – совместные усилия власти и бизнеса по повышению инвестиционной привлекательности региона и его конкурентоспособности; партнерство в инновационной модернизации и осуществлении стратегического планирования развития территорий; совместное управление проектами; обеспечение устойчивости функционирования локальных инфраструктур; дерегулирование предпринимательской деятельности; развитие малого и среднего предпринимательства, в т.ч. через его взаимодействие с крупными предпринимательскими структурами; подготовка кадров и формирование иных социальных предпосылок инновационной модернизации эко-

номики пр.;

* выявлены особые задачи взаимодействия бизнеса и региональных властных структур, соответствующие этапу инновационной модернизации российской экономики, т.е. специфические задачи и инструменты «инновационно-ориентированной» модели партнерства. В частности, обоснована роль партнерства как интегрирующего механизма для всех составляющих регионального сегмента национальной инновационной системы, а также для создания современных систем финансирования и продвижения инноваций и пр. (комбинирование ресурсов государственного и частного финансирования НИОКР; использование частными инвесторами объектов государственной собственности; совместное программное и венчурное финансирование проектов; создание, управление и обеспечение эффективной деятельности «особых» зон и зон территориального развития; промышленных округов, технопарков, бизнес-инкубаторов и пр.);

* обоснованы пути согласования практики взаимодействия власти и бизнес-структур с развитием программно-целевых методов управления и бюджетирования на основе интеграции этого взаимодействия в стратегические документы по социально-экономическому развитию субъектов Федерации, в региональные программы как отраслевого, так и территориального характера; в мероприятия по улучшению инвестиционного климата территорий, по развитию малого и среднего предпринимательства;

* определены условия высокой эффективности использования механизмов власти и бизнес-структур на региональном уровне, а именно формирование «вертикали» его нормативно-правового регулирования; привлечение частного бизнеса к обоснованию и реализации стратегий и программ развития регионов; разработка правовой и методической базы договорного оформления партнерства, четкой фиксации обязательств и ответственности его субъектов; формирование институтов совместного финансирования; проведено разграничение рисков партнерских отношений (законодательных, финансовых, коррупционных и пр.) и определены пути их снижения в практике хозяйствования; предложено создание систем обеспечения взаимных обязательств сторон по договорам о партнерстве.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется следующим:

- разработаны предложения, касающиеся форм и инструментов взаимодействия власти и бизнес-структур на региональном уровне с целью усиления его влияния на социально-экономическое развитие территорий;

- внесены рекомендации по интеграции форм и инструментов взаимодействия власти и бизнес-структур в систему программно-стратегических документов по социально-экономическому развитию регионов (обязательное отражение целей и инструментов партнерства; совместная подготовка и реализация инвестиционных проектов, включая управление данными проектами и оценку их эффективности и пр.;

- предложена система дополнений в законодательное регулирование и методическую базу партнерского взаимодействия на уровне субъектов Федерации с целью повышения хозяйственной и социальной результативности этой практики, усиления ответственности сторон за исполнение их договорных обязательств, в том числе, и за счет совершенствования самой практики договорного оформления партнерских отношений.

Апробация исследования. Результаты диссертационного исследования, основанные на них выводы и предложения, докладывались автором на совещаниях и конференциях, посвященных развитию практики партнерства и совершенствованию управления социально-экономическим развитием регионов России, в частности, в рамках конференций по проблемам партнерства, проводимых Институтом экономики РАН. Результаты исследования были использованы Счетной палатой РФ, а также органами исполнительной власти ряда субъектов Федерации для развития и мониторинга взаимодействия власти и бизнес-структур в различных сферах экономики и социальной сферы; для актуализации региональных стратегий и программ развития, а также для совершенствования инвестиционной политики, практики проектного управления и финансирования.

Результаты проведенной работы могут быть использованы в процессе обучения в ВУЗ-ах и в системе переподготовки экономических кадров в рамках спецкурсов «Государственное и муниципальное управление», «Государственно-частное партнерство», «Региональная экономика» и пр.

Публикации: по теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 3,7 п.л. (в т.ч. 5 работ в изданиях, рекомендуемых ВАК РФ).

Структура работы. Работа состоит из Введения; трех глав; восьми параграфов, Заключения, Списка использованной литературы из 198 наименований, Приложения. Работа, включая приложения, содержит 5 таблиц; 11 схем и рисунков (всего текста на 202 стр.).

Тема диссертации отвечает перечню специальностей ВАК: 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством; п. 3.17. Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур

гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности.

II. Основные положения и выводы работы, выносимые на защиту

В первой главе диссертации «РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ И МЕХАНИЗМЫ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЕЙ» рассматриваются современные проблемы формирования системы стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в их взаимосвязи с консолидацией усилий власти и бизнес-структур по достижению приоритетов социально-экономического развития регионов. Только система стратегического планирования позволяет с необходимой обоснованностью определить соответствующие требованиям модернизации приоритеты развития регионов, а также создать надежные институты и инструменты их реализации. При этом специфика России как федеративной государственности требует создания *единой вертикали государственного стратегического планирования* как системы эффективных и прозрачных механизмов управления долгосрочными экономическими и социальными процессами, а также согласования приоритетов федерального центра, регионов, предпринимательства и гражданского общества.

В настоящее время очевиден переход от преимущественно «представительского» характера региональных стратегий к их роли как методической и инструментальной основы функционирования всей системы государственного управления экономикой и социальной сферой на уровне субъектов Федерации. К основным чертам такой системы управления территориальным развитием можно отнести такие признаки, как долговременное целеполагание при приоритете социальных ориентиров развития; преобладающее использование программно-целевых методов управления и бюджетирования; учет специфики управления территорией в условиях государства федеративного типа; широкое взаимодействие институтов публичной власти, предпринимательства и гражданского общества.

Однако основным препятствием для формирования полноценной системы стратегического планирования на территориальном уровне по-прежнему выступает отсутствие федеральных нормативных документов, фиксирующих принципы и методы такого планирования, а также методику согласования плановых документов «по вертикали». Пока значительная часть формально утвержденных региональных стратегий не отражает четко определенной, долговременной концепции развития экономики региона как в отраслевом, так и в территориальном разрезе;

в них не используется сценарный характер стратегического планирования, а также практика мониторинга реализации стратегий и пр. Вне четких рамок правового и процедурного регулирования, методической базы региональное стратегирование превращается в вялотекущую процедуру, не способную, в частности, обеспечить использование всех преимуществ партнерских взаимодействий власти и бизнеса. Между тем, современный вариант стратегии социально-экономического развития региона представляет собой не директиву (что не исключает ее принятия в форме закона субъекта Федерации), а соглашение всех заинтересованных сторон, в т.ч. бизнес-структур, относительно целей стратегического характера, ориентированных, прежде всего, на модернизацию экономики региона и ее устойчивое развитие.

В современных условиях развитие практики регионального стратегического планирования, ее подчинение задачам инновационной модернизации предъявляет новые требования к содержанию, целям и инструментам взаимодействия власти и предпринимательских структур. Подобное взаимодействие – это совокупность организационно-правовых, финансово-экономических и иных взаимоотношений государства, частного бизнеса и институтов гражданского общества, направленных на достижение стратегических целей социально-экономической политики государства, включая и устойчивое развитие хозяйственных и социальных комплексов российских регионов, а также их инновационную модернизацию.

Не обоснована позиция, согласно которой те или иное партнерское взаимодействие трактуются как форма добровольной (или «квазидобровольной») помощи частному бизнесу государству, якобы, в силу тех или иных причин неспособному эффективно действовать в тех сферах хозяйства, где оно традиционно занимает доминирующее положение. Такие основы партнерских взаимодействий могут носить лишь временный характер и не могут быть приняты как его принципиальная, долговременная основа. Настоящее взаимодействие с органами власти невозможно вне стратегических интересов со стороны частного бизнеса. Просто «помощью» государству бизнес не занимается, если, конечно, исключить еще встречающуюся практику административного «выкручивания рук».

Объективный характер партнерства состоит в том, что два основных сектора экономики – частный и публичный – не разделены непреодолимым барьером, а находятся в постоянном взаимодействии. Из этого не следует, что любая «точка соприкосновения» власти и бизнеса образует основу именно для партнерских отношений. Так, не могут быть отнесены к сфере партнерства такие формы взаимодействия власти и бизнеса как привлечение бизнес-структур и различных предпринимательских

объединений к разработке региональных стратегий развития; предоставление государственных услуг различным группам предпринимательства; системы налогообложения (в т.ч. льготного); сфера закупок для государственных и муниципальных нужд (за исключением целевых мер поддержки отдельных категорий поставщиков) и пр. Однако эти сферы взаимодействий власти и бизнес-структур, хотя во многом выходят за рамки того, что традиционно вкладывается в понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП), тем не менее, принципиально важны для стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном уровне.

В работе сформулирована позиция, согласно которой к партнерским отношениям могут быть отнесены лишь те формы взаимодействия власти и бизнеса, которые характеризуются такими признаками, как наличие встречных обязательств сторон; инициативность этих обязательств против «минимума», закрепленного в соответствующих нормативно-правовых актах; оформление партнерских обязательств в виде договоров; взаимный контроль при выполнении принятых обязательств; участие частного бизнеса со стороны не только отдельных хозяйствующих субъектов, но и различных предпринимательских объединений; наличие совместно формируемого координирующего органа партнерских отношений и пр.

Важность партнерских взаимодействий власти и бизнес-структур в настоящее время диктуется необходимостью усиления государственного воздействия на хозяйственные и социальные процессы, но при этом – в формах и рамках, не противостоящих идее «дерегулирования» предпринимательской деятельности и не приводящих к усилению бюрократического давления на экономику. В этом контексте практику различных взаимодействий следует определить как институциональную альтернативу прямым формам усиления роли государства в экономике (по доле в ВВП, в инвестициях, по налоговой нагрузке и пр.). Основной акцент партнерского взаимодействия в этих условиях переносится на создание совокупности предпосылок и источников инновационной модернизации экономики. Роль партнерства состоит в том, чтобы преодолеть институциональную, а часто – и ресурсную необеспеченность проектов инновационной модернизации, сократить риски финансирования инновационных разработок, сформировать реальную востребованность инноваций в экономике. Это позволяет многообразным формам партнерских взаимодействий (наряду с иными мерами государственной инновационной политики), «замкнуть» инновационный процесс («цепочку») как последовательное целое и базировать его на системе согласованных интересов государства (как федерации, так и ее регионов) и всего предпринимательского сообщества.

Практика партнерских взаимодействий на субфедеральном уровне управления и хозяйствования формируется в современных условиях под влиянием трех начал. Первое из них – общие (законодательно закрепленные и/или традиционно сложившиеся) в стране принципы и конкретные формы взаимодействия власти и бизнеса. Эти принципы не остаются неизменными, и в последнее время эволюционируют в сторону равноправного, открытого, целенаправленного и социально-значимого диалога власти и бизнеса, а также создания специализированных институтов такого взаимодействия. Второе – особые формы и направления взаимодействия, объективно вытекающие из специфики условий развития отдельных регионов. Эти особые задачи и формы партнерских взаимодействия власти и бизнес-структур могут закрепляться законодательно (на уровне субъектов Федерации) или носить неформальный характер. Третье – необходимость для каждого региона, при всей специфике, использовать современные методы управления, прежде всего, методы стратегического планирования социально-экономического развития, интегрируя в эти методы и разнообразный «инструментарий» партнерских взаимодействий.

Намеченный в 2011-2012 гг. курс на децентрализацию управленческих полномочий усиливает значимость регионального уровня взаимодействия властных и предпринимательских структур. Однако было бы неправильно трактовать практику партнерства на региональном уровне как жестко ограниченную кругом вопросов, входящих в круг полномочий органов регионального управления. Напротив, значение партнерских отношений здесь как раз и состоит в том, чтобы найти возможности преодоления «полномочных ограничений» для органов регионального управления и сообщить им дополнительные рычаги и средства позитивного воздействия на социально-экономическое развитие территорий. Прежде всего, это касается вопросов наращивания и эффективного использования инвестиционного, инновационного и кадрового потенциала территорий, повышения конкурентоспособности экономики субъекта Федерации, а также существенного улучшения его инвестиционно-климата.

Во второй главе диссертации «РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ КАК СУБЪЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕС-СТРУКТУР: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ» акцент делается на выявление роли партнерских взаимодействий в решении хозяйственных и социальных задач российских регионов, прежде всего, в поддержании благоприятной среды инвестиционной деятельности и инфраструктурного обеспечения территорий. Одновременно, партнерские взаимодействия должны обозначить себя как инструмент реализации федеральной политики регионального развития, реализуясь через деятельность федеральных «институтов раз-

вития».

Специфические задачи и формы партнерских взаимодействий, характерные уровню субъектов Федерации, могут быть определены как совместные усилия власти и бизнеса по повышению инвестиционной привлекательности региона и его конкурентоспособности; партнерство в модернизации и осуществлении задач стратегического планирования развития территорий; обеспечение устойчивости функционирования локальных общехозяйственных и социальных инфраструктур; дерегулирование предпринимательской деятельности; развитие малого и среднего предпринимательства, прежде всего, через его взаимодействие с крупными предпринимательскими структурами; подготовка кадров, решение социальных и экологических проблем территорий и пр.

В этой связи, для того, чтобы партнерские отношения могли внести существенный вклад в решение проблем регионального развития, важно «встречное движение» с трех сторон. Прежде всего, со стороны федерального центра как главного субъекта политики регионального развития и нормативного регулирования практики партнерских взаимодействий. Далее, необходимы инициативы со стороны со стороны частного бизнеса, который должен быть в полной мере проинформирован о том, при каких обстоятельствах его партнером могут быть федеральные структуры, а при каких – более целесообразно выстраивать такие отношения с региональными и даже муниципальными органами власти и управления. Соответственно, региональная власть должна определиться с тем, что, во-первых, она готова ко взаимовыгодному взаимодействию с бизнесом, а во вторых, власть должна определить приоритетные сферы этого взаимодействия, а также цели, которые она преследует в рамках реализации подобных проектов. В-третьих, совместными усилиями сторон должны быть созданы условия, сокращающие возможные риски партнерского взаимодействия власти и предпринимательства. Основные механизмы взаимодействия власти и бизнес структур на региональном уровне охватывают такие сферы, как координация действий (прежде всего, в инвестиционной сфере) на долговременную перспективу; сложение ресурсов в целях достижения приоритетных хозяйственных и социальных задач региона; совместное управление проектами и отдельными объектами.

Развитие партнерских взаимодействий на региональном уровне со стороны публичной власти поддерживается методами бюджетной, налоговой и имущественной политики. Так, использование *финансово-бюджетных механизмов* при осуществлении перспективных на региональном уровне форм партнерских взаимодействий должно реализовываться через:

- * софинансирование крупных региональных и межрегиональных инвестиционных проектов, прежде всего, инфраструктурного характера;

- * предоставление инвесторам целевых субсидий на осуществление программ инновационного обновления производства, прежде всего, с акцентом на реализацию отечественных инновационных разработок;

- * софинансирование процентных ставок по кредитам (прежде всего, по долгосрочным, инвестиционным кредитам);

- * предоставление бюджетных гарантий по инвестиционным банковским кредитам (что особенно востребовано субъектами малого и среднего предпринимательства – МСП); бюджетная поддержка (субсидии) МСП.

Организация партнерского взаимодействия между региональными органами управления и бизнесом при финансировании инвестиционных проектов приобретает преимущества при следующих условиях:

- * использование средств регионального бюджета (софинансирование) только по тем направлениям, которые предполагают меру эффективности проектов ниже уровня, привлекательного для частных инвестиций;

- * передача ответственности бизнес-структурам за своевременный ввод и качество возводимых объектов в рамках заранее определенной сметы (строительство «под ключ»);

- * отказ от использования средств регионального бюджета для финансирования результатов капитальных вложений путем передачи инвестору прав на коммерческое использование объекта до момента полной окупаемости (механизмы партнерства концессионного типа);

- * преимущественное формирование внебюджетных механизмов обеспечения обязательств государственного заказчика перед частными инвесторами в рамках договора о партнерстве.

Использование *налоговых инструментов* при осуществлении наиболее перспективных в регионах форм взаимодействия с частным бизнесом должно распространиться, прежде всего, на налоговое стимулирование:

- * осуществления на началах партнерства крупных программ инновационной и инфраструктурной направленности;

- * более активного участия частного бизнеса в традиционных сферах публичных услуг с фиксируемыми тарифами (например, в сфере ЖКХ);

- * вложения средств частных инвесторов в подготовку и переподготовку кадров, т.е. осуществления частным бизнесом расходов, частично замещающих бюджетные затраты на эти цели, а также бюджетные затраты на содержание безработных (особенно, в условиях кризиса);

- * дополнительных расходов частных предпринимателей на цели экологического и социального характера и пр.

Имущественные инструменты, особенно, с учетом ограниченности финансовых средств субфедеральных бюджетов, позволяют резко расширить экономическую базу данного уровня партнерских взаимодействий; создать – через выделение и обустройство имущественных объектов, земельных участков и пр. – благоприятные условия для инвестиционной и инновационной деятельности бизнеса за счет подготовленных промышленных площадок, технопарков, зон территориального развития и пр.

Важными формами партнерских взаимодействий власти и бизнеса ныне становятся федеральные и региональные особые экономические зоны, индустриальные парки, промышленные округа и прочие территории промышленно-инновационного развития. В настоящее время в качестве основных публичных партнеров в рамках практики партнерского взаимодействия на уровне субъектов Федерации все более выступают так называемые **региональные институты развития (РИР)**, которые могут действовать как самостоятельно, так и в виде филиалов аналогичных федеральных институтов. РИР могут быть как чисто финансовыми, так и нефинансовыми институтами, выполняющими такие функции, как содействие повышению инвестиционной привлекательности региона; формирование и продвижение инвестиционных проектов региональных предприятий; софинансирование (в том числе, с использованием гарантийных механизмов) коммерческих инвестиционных проектов, имеющих высокую экономическую или социальную значимость с точки зрения приоритетов стратегии регионального развития; финансовая, организационная и методическая поддержка формирования и поддержания эффективной деятельности региональных «точек» промышленно-инновационного развития; поддержка инновационного малого и среднего предпринимательства.

Примером эффективного функционирования РИР является ОАО «Корпорация развития Калужской области». Ее главные задачи – используя практику партнерства создавать механизм финансирования индустриальных парков, минимизирующий участие средств областного бюджета; обеспечивать поддержку органам государственной власти и местного самоуправления по размещению производств на территориях парков; участвовать в исполнении обязательств области перед инвесторами в соответствии с заключенными инвестиционными соглашениями.

Параллельно с системой РИР публичная сторона партнерских отношений на уровне субъектов Федерации опосредуется **созданием региональных центров ГЧП**. Роль центров – содействовать развитию на местах нормативно-методической базы партнерства, а также решению проблемы кадрового обеспечения проектов партнерства.

Государство, заключая договор с частным инвестором, руководству-

ется, прежде всего, общественными интересами и целями, публичной полезностью благ (услуг), которые можно дополнительно получить за счет развития партнерских взаимодействий с деловыми кругами. Это особенно важно именно для субфедерального уровня партнерских взаимодействий, учитывая социально-ориентированный характер полномочий органов управления регионального и местного уровня, их имущественную ориентацию на социальное обслуживание населения, а также на развитие ЖКХ, территориальной общехозяйственной и социальной инфраструктуры. Между тем, в настоящее время пути использования партнерских отношений практически повсеместно выпадают из поля зрения региональных стратегий и соответствующих целевых программ субъектов Федерации программ при рассмотрении вопросов реформирования отраслей ЖКХ, сети бюджетных учреждений, развития конкуренции в сфере социальных услуг и повышения их качества для населения. Решающую инициативу здесь должен проявить федеральный центр, четко зафиксировав в стратегии и нормативно-методическом обеспечении *соответствующих реформ обязательность в конкретных случаях использования на местах договоров о той или иной форме (модели) партнерства с частными предприятиями названных отраслей экономики региона.*

В третьей главе диссертации «Пути усиления вклада партнерских взаимодействий в устойчивое развитие экономики российских регионов» делается акцент на условия повышения позитивного воздействия различных форм партнерских взаимодействий на социально-экономическое развитие российских регионов. Необходимым условием эффективного использования этой практики как рычага устойчивого развития и модернизации экономики российских регионов в современных условиях становится интеграция всех основных форм партнерских взаимодействий в систему стратегического управления на уровне субъектов Федерации. Это предполагает следующие направления взаимодействия: использование режима постоянного диалога власти с бизнесом для определения приоритетов и конкретных параметров стратегии развития субъекта Федерации на долговременную перспективу; включение различных инструментов партнерства в механизм реализации программ, формирующих региональную стратегию; наличие раздела по развитию практики партнерства в системе институциональных предпосылок реализации стратегии; обязательное включение в блок нормативно-правового обеспечения стратегии раздела по совершенствованию нормативно-правового регулирования практики партнерства. Основные направления согласования элементов стратегического планирования в регионах с механизмами партнерских взаимодействий власти и бизнес-структур отражены в табл. 1.

Таблица 1.

**Согласование стратегического планирования
с механизмами партнерства**

Элементы стратегического планирования	Сопряженные механизмы форм партнерства
Долговременное целеполагание	Учет мнения предпринимательского сообщества в определении приоритетов социально-экономического развития региона на долговременную перспективу
Преобладающее значение программно-целевых методов управления	Включение блока целей и механизмов партнерских отношений в каждую программу социально-экономического развития региона; закрепление за данным блоком определенной системы целей и задач, решаемых в каждой конкретной программе
Согласование среднесрочного программирования и бюджетирования	Учет инвестиционных планов предпринимательского сообщества и возможностей внебюджетного финансирования в определении среднесрочных задач развития экономики и социальной сферы региона, а также его среднесрочной бюджетной политики
Согласование отраслевых и территориальных аспектов стратегий развития,	Использование возможностей согласования инвестиционных планов предпринимательского сообщества с целями территориального развития за счет создания региональных ОЭЗ, промышленных округов, за счет кластерной политики субъекта Федерации и пр.
Развитие правовых основ реализации региональных стратегий	Привлечение предпринимательского сообщества, общественных организаций и экспертов к разработке проектов законодательных актов, касающихся практики стратегического управления в регионе.
Прогнозирование социально-экономического развития региона	Учет долговременных инвестиционных и производственных планов предпринимательского сообщества как одной из основ прогноза социально-экономического развития региона
Информационно-аналитическое обеспечение системы стратегического планирования, а также практики оценки качества управленческой деятельности органов власти субъектов РФ.	Широкое использование и совместное проведение различных мониторингов и обследований, нацеленных на объективную оценку деятельности региональных администраций в разрезе решения таких задач, как формирование благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, решение задач дерегулирования и дебиюкратизации предпринимательской деятельности, эффективной поддержки малого и среднего бизнеса и пр.

До настоящего времени интеграция партнерских взаимодействий в стратегии развития регионов сдерживается неадекватным уровнем нормативно-правовой и организационной базы этих отношений, недостаточной методологической проработкой региональных стратегий, а также неподготовленностью кадров к решению тех или иных вопросов хозяйственного и социального развития территории на основе механизмов партнерства.

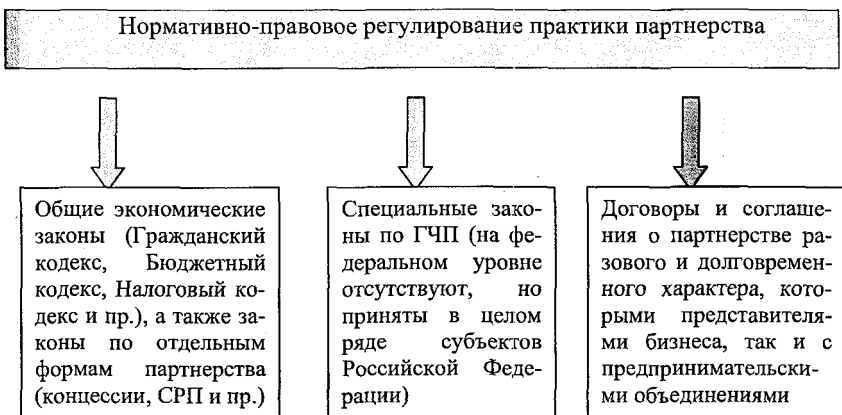
Вместе с тем, ряд регионов России сумели практически реализовать идею подобной интеграции, что не замедлило сказаться на показателях их социально-экономического развития. Например, Правительством Калужской области в рамках реализации региональной Стратегии утвержден «План действий» по развитию практики партнерства. Аналогичные документы были приняты в Курской области, в Республике Татарстан, Пермском крае и других регионах России. Вместе с тем, в большинстве случаев стратегические документы субъектов Федерации отличаются отсутствием конкретного представления о формах и инструментах партнерских отношений, о специфике тех хозяйственных и социальных проблем, где использование таких инструментов полагается наиболее целесообразным. В результате, имеющиеся в этих документах отсылки к необходимости использовать практику партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур носят общий характер, вне конкретизации того, какие экономические и правовые инструменты и институты подобного взаимодействия должны быть задействованы в том или ином случае. В результате, указание на необходимость использовать практику партнерских взаимодействий для решения тех или иных задач часто приобретает в региональных стратегиях просто церемониальный характер.

Место партнерских взаимодействий в стратегическом планировании развития региона – это не просто 3-5 проектов, реализуемых при сложении экономических и организационных ресурсов власти и частного бизнеса. Как и стратегическое планирование в целом, партнерские взаимодействия – это системный, многосубъектный процесс, изначально основанный на принципах сложения ресурсов и согласования долгосрочных интересов. В этом смысле стратегический план региона – это, прежде всего, «договор общественного согласия», в соответствии с которым органы исполнительной власти, частный бизнес, общественные организации добровольно и согласовано принимают на себя определенные обязательства как экономического, так и иного характера и, конечно, несут солидарную ответственность за реализацию такого стратегического плана.

Подобный уровень регионального стратегического планирования требует качественного, системного нормативно-правового регулирования

ния. Между тем, в настоящее время, региональные законы в этой сфере¹, в отсутствие системного федерального регулирования, в преимущественной мере концентрируются на описании целей и задач партнерских взаимодействий, его основных форм и пр., но не касаются вопросов интеграции партнерства в действующие и перспективные инструменты управления социально-экономическим развитием субъектов Федерации. Напротив, региональные законы, содержащие попытку определения целей и инструментов стратегического управления экономикой регионов, как правило, обходят стороной роль партнерских отношений как одного из важнейших институтов, обеспечивающих как ресурсные, так и организационные основы такого управления. Необходимое нормативно-правовое регулирование партнерских взаимодействий власти и бизнес-структур можно представить в виде следующей схемы.

Схема 1.



В настоящее время из-за опасения правовых коллизий с федеральным законодательством региональные законы по проблематике партнерских взаимодействий с бизнес-структурами «слабо инструментальны», т.е. не содержат ответа на многие практические вопросы этой системы хозяйственных отношений, не содержат путей урегулирования типичных для них проблем. Кроме того, исследование позволило сделать вывод, что принятие регионального закона по сфере партнерских отношений оказывается продуктивным только в том случае, если изначально разрабатывается общая концепция развития этой сферы отношений в субъекте Федерации. Соответственно, работе над проектом аналогичного федерального закона также должна предшествовать разработка еди-

¹ По состоянию на 1 начало 2012 г. региональные законы о государственно-частном партнерстве приняты в более чем 50 субъектах Федерации.

ной концепции развития партнерских отношений власти и бизнес-структур в Российской Федерации. Эта концепция должна сформулировать особенности целей и инструментов партнерских взаимодействий на каждом уровне управления (а, возможно, и применительно к различным типам регионов России) в том числе, включая вопросы создания необходимой институциональной и правовой базы партнерства на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Только на этой основе возможна целенаправленная работа по интеграции партнерских взаимодействий в стратегии и программы развития регионов; только на такой основе будет результативна работа выявления и минимизации рисков партнерских отношений:

* *законодательных* (несогласованность регионального и федерального законодательства, а также его отдельных ветвей, например, налоговое и земельное законодательство, законодательство по приватизации и пр.);

* *финансовых* (риск невыполнения сторонами финансовых обязательств по договорам партнерства);

* *коррупционных* (нерациональное использование бюджетных средств и/или их прямое хищение) и пр.

Наконец, очевидно назрела необходимость законодательно отрегулировать особенности «трехсторонней» модели партнерских взаимодействий, которая складывается в случае реализации в регионах России инвестиционных проектов с участием федеральных «институтов развития», когда вопросы финансирования проектов и управления ими решаются на основе взаимодействия трех сторон – федерации (в лице ее специализированных институтов); субъектов Федерации, а также частных инвесторов. Необходимо отразить в нормативно-правовых документах и роль такого субъекта партнерства, как предпринимательские союзы, объединения, ассоциации, палаты и пр., что особенно важно для развития партнерских взаимодействий с участием субъектов малого и среднего предпринимательства.

Основой управления партнерскими проектами должны стать программы социально-экономического развития субъекта Федерации на средне- и долгосрочный период. Это должны быть документы, содержащие, в частности, перечни необходимых для территории инвестиционных и иных проектов, предполагаемых к реализации на основе соглашений о партнерстве. В рамках формирования системы стратегического планирования, субъектам Российской Федерации целесообразно разрабатывать и принимать долгосрочные программы развития партнерских отношений, целевым образом регламентирующие основные формы этих отношений, сроки и процедуры подготовки и проведения конкурсов на заключение соглашений о партнерстве по отдельным ви-

дам проектов. Конкурсы на объекты, связанные с тем или иным проектом партнерства, целесообразно проводить единым лотом. Программы также должны включать в себя также и механизмы, обеспечивающие четкое разграничение рисков партнерства и пути их минимизации; гарантировать способность органов государственного или муниципального управления устойчиво отвечать по своим обязательствам в рамках партнерских соглашений.

В **ЗАКЛЮЧЕНИИ** представлены выводы проведенного исследования, сформулированы практические рекомендации, адресованные органам управления федерального и регионального уровня в части совершенствования методов использования партнерских отношений как инструмента устойчивого социально-экономического развития территорий.

Основные положения диссертационной работы изложены в следующих публикациях автора:

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Хлебников К.В. Государственно-частное партнерство в реализации стратегий регионального развития // «ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика», 2011, №3 (0,6 п.л.).
2. Хлебников К.В. Роль государственно-частного партнерства в повышении эффективности особых экономических зон как института инновационного развития экономики // «Вопросы экономика и права», 2011, №6 (0,4 п.л.).
3. Хлебников К.В. Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования субъектов Российской Федерации // «Федерализм», 2011, №3 (0,5 п.л.).
4. Хлебников К.В. Государственно-частное партнерство: экономическое содержание и институциональные границы // «Экономические науки», 2011, №6 (79) (0,5 п.л.).
5. Хлебников К.В. Особенности государственно-частного партнерства на уровне субъектов Федерации // «Научно-технические ведомости» Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Серия «Экономические науки», 2012, №1 (139) (0,6 п.л.).

Прочие публикации:

6. Хлебников К.В. Особые экономические зоны как форма ГЧП. В сб.: «Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика». М.: ИЭ РАН, 2011 (0,5 п.л.).
7. Хлебников К.В. Государственно-частное партнерство как инструмент инновационной модернизации российской экономики. в сб. «Формирование инновационной экономики: проблемы и перспективы». СПб., НОЦ «Перспектива», 2011 (0,6 п.л.).