

ПАРТНЕРСКИЕ ОТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РЕГИОНЕ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ



РАЗГУЛИНА ЕКАТЕРИНА ДМИТРИЕВНА

младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук

E-mail: ekaterina-razgulina@yandex.ru

В настоящее время становится очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства органов власти с представителями частного бизнеса. В отечественной экономической литературе степень изученности вопросов партнерства может быть охарактеризована как достаточно противоречивая. С одной стороны, число опубликованных работ по данной теме достаточно велико (В.Г. Варнавский, Р.А. Абрамов, С.П. Перегудов, А.И. Татаркин, А.А. Спиридонов, Л.И. Абалкин и др.). Однако многие из имеющихся работ в преимущественной мере описывают основные формы действующей практики партнерских отношений. Недостаточное внимание уделяется путям и проблемам интеграции партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в стратегии и программы регионального развития.

В связи с вышеперечисленным Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук провел опрос в данном направлении (в рамках ежегодного анкетного опроса руководителей промышленных предприятий Вологодской области) для оценки степени развития партнерских отношений, выявления проблем взаимодействия власти и бизнеса в регионе. Информационной базой исследования послужили периодические издания и интернет-ресурсы, данные ежегодного мониторинга развития промышленности Вологодской области. Для достижения поставленной цели использовались системный и комплексный подходы, а также общенаучные методы исследований (сравнительный анализ, обобщение, сопоставление), табличные и графические приемы обработки информации.

Результаты проведенного анкетного опроса позволили выявить ряд факторов, сдерживающих формирование системы партнерских отношений, в частности, бюрократизм управленческих структур, недостаток бюджетных средств для финансирования совместных проектов, трудности принятия компромиссных решений и др. Успешному осуществлению партнерских отношений власти и бизнеса будет спо-

способствовать реализации ряда мер на федеральном, региональном и корпоративном уровнях, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов бизнеса и различных социальных групп общества при выработке и проведении социально-экономической политики.

Региональное развитие, партнерство, взаимодействие власти и бизнеса, опрос промышленных предприятий.

В настоящее время обеспечение социально-экономического развития страны диктует повышенные требования к системе ее базовых институтов. К числу институтов, которые должны выйти на более высокий уровень развития, решать новые задачи и опираться на более зрелое нормативно-правовое обеспечение, относится взаимодействие государства и бизнеса. Подобное взаимодействие, встраиваясь в стратегии развития субъектов федерации, в использование программно-целевых методов управления, способно содействовать решению многих экономических, социальных и иных задач регионального звена российской экономики.

Первоначально партнерские отношения сложились в экономике советского типа. Они осуществлялись преимущественно в форме участия предприятий в обеспечении жизненно важных нужд работников, а также в решении социально-экономических 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 функционировали «под крылом» крупных хозяйственных структур, муниципализирована или передана в собственность субъектов федерации. Подъем российской экономики наряду с проведением налоговой, бюджетной, федеративной и муниципальной реформ позволил чуть стабилизировать систему региональных и местных финансов, обеспечить относительно устойчивое финансирование инфраструктурных систем и социальной сферы территорий [7].

В современных условиях необходимо согласование целей, а также системы субъектов и объектов партнерства. Нынешний курс на децентрализацию управления и перераспределение полномочий еще более подчеркивает важность развития взаимодействия власти и бизнес-структур на субфедеральном уровне.

В отечественной экономической литературе степень изученности вопросов партнерства на региональном уровне может быть охарактеризована как достаточно противоречивая. С одной стороны, число опубликованных работ и защищенных диссертаций по данной теме достаточно обширно. Однако многие из них в преимущественной мере описывают основные формы действующей практики партнерских отношений. 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 в систему инструментов политики, нацеленной на решение задач социально-экономического развития региона.

В целях оценки степени развития партнерских отношений, выявления проблем взаимодействия власти и бизнеса Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук провел опрос в данном направлении. Основой экономики Вологодской области являются промышленные предприятия, поэтому важно знать отношение их руководителей к процессу взаимодействия с госорганами. В опросе приняли участие 97 руководителей крупных и средних предприятий, которые представляют основные отрасли промышленности региона (рис. 1). Это позволяет говорить о репрезентативности полученных данных.

Большинство респондентов (67,8%) считают, что уровень результативности взаимодействия с органами власти в последние годы существенно не меняется, при этом их количество в 2013 году по сравнению с предыдущим годом существенно снизилось (в 2012 году – 82%, в 2011 году – 78%), в то время как для дальнейшего раз-

вития экономики в посткризисный период требуется большая консолидация общества и власти всех уровней. Оценивая по 10-балльной шкале результативность взаимоотношений с исполнительной властью области в решении общих экономических проблем, 6,3% респондентов считают, что взаимоотношения заслуживают 9 баллов, 17,7% – не более 5 – 8 баллов, 16,7% – 4 балла, а большинство (59,4%) – не более 3 баллов. Средняя оценка в 2013 году составила 3,5 балла (для сравнения, в 2012 году – 4,3 балла; рис. 2).

Оценка взаимодействия, складывающегося между исполнительной властью городов (районов) и субъектами хозяйствования, несколько выше – в среднем 3,9 балла (в 2012 году – 4,2 балла). Доля руководителей, оценивающих взаимоотношения от 8 баллов и выше, всего 8,4% (в 2012 году – 17%), от 6 до 7 баллов – также 8,4% (в 2012 году – 20%), не больше 5 баллов – 83,3% (в 2012 году – 59%).

На негативные оценки взаимодействия власти и бизнеса повлияло наличие проблем, которые сдерживают внедрение ГЧП – это и нерешенность целого ряда методологических вопросов концепции перехода к партнерским отношениям, и неразвитость законодательной и норма-

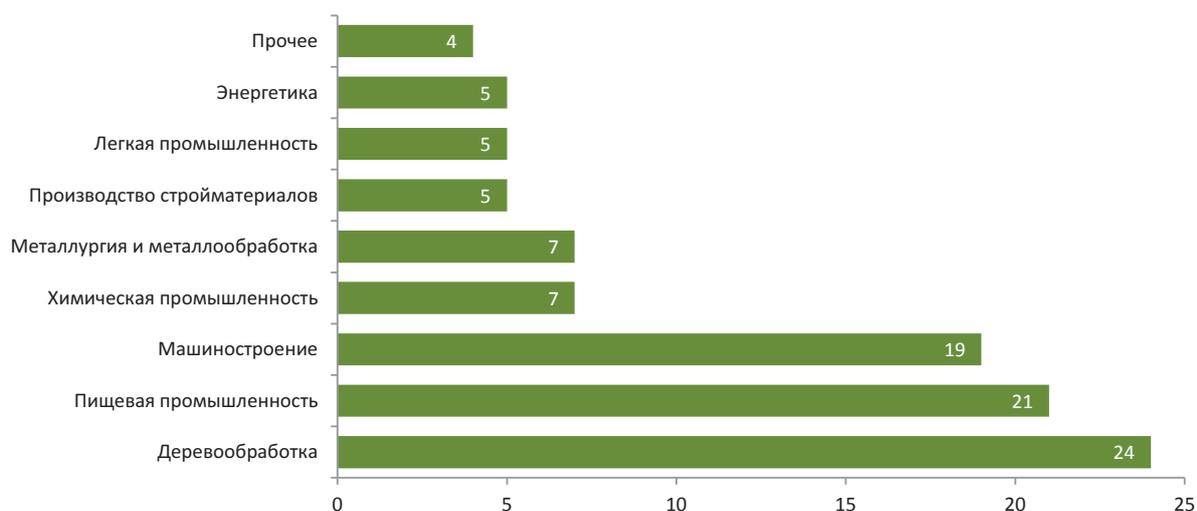


Рис. 1. Распределение числа опрошенных руководителей предприятий по отраслям производства, ед.

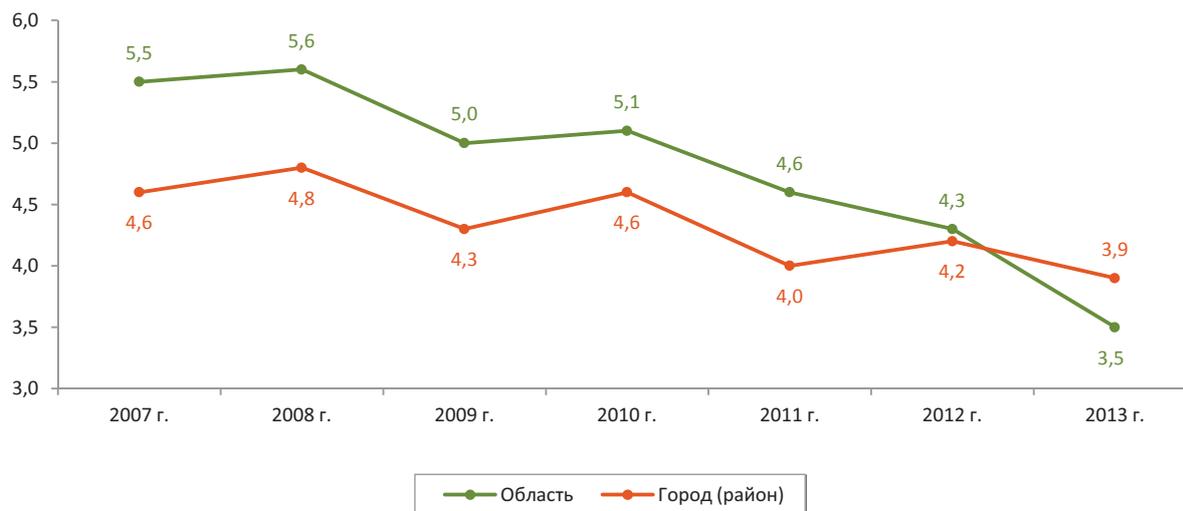


Рис. 2. Средняя оценка результативности взаимодействия исполнительной власти региона и промышленных предприятий, балл (наивысший – 10)

тивной базы, отсутствие должного опыта и квалифицированных кадров в данной сфере, низкая информированность частных партнеров и др. [8].

Среди факторов, препятствующих развитию партнерских отношений, самыми значительными, по мнению руководителей предприятий, являются бюрократизм управленческих структур (47%) и недостаток бюджетных средств для финансирования совместных проектов (45%). Следует подчеркнуть, что острой проблемой респонденты считают слабую вовлеченность органов власти (39%), а также трудности принятия компромиссных решений (30%; табл. 1).

Это говорит о наличии у сторон устойчивых негативных стереотипов, существование которых является одним из весомых «камней преткновения» на пути развития партнерства органов власти и бизнеса. В частности, более 46% опрошенных отмечают, что на их предприятии не реализуется партнерство с органами власти (табл. 2).

На остальных предприятиях партнерство осуществляется в форме совместного финансирования инновационных проектов, предоставления государственных

земельных участков в аренду, консультативной поддержки. Консультативная поддержка чаще всего оказывается организациям металлургии и машиностроения, а также энергетики, деревообработки. Стоит отметить, что масштабно осуществляется совместное финансирование проектов в химической и металлургической промышленности, что не является новацией, поскольку они являются наиболее прибыльными, поэтому государство стремится развивать с ними партнерские отношения. Менее распространенные формы, такие как предоставление государственного оборудования в аренду и аутсорсинг, реализуются только в пищевой промышленности.

В основном же совместные проекты власти и бизнеса в регионах России осуществляются в сфере транспорта, энергетики, ЖКХ. Между тем потенциал партнерства может быть задействован в обеспечении граждан доступным и комфортным жильем, в развитии агропромышленного сектора, сферы образования, в разработке и производстве медицинского оборудования и медикаментов. Механизмы партнерства власти и бизнеса могут быть одной из форм привлечения российского бизнеса к

Таблица 1. **Оценка остроты проблем, сдерживающих развитие партнерства власти и бизнеса, % от числа опрошенных**

Проблема	2013 г.
Бюрократизм управленческих структур	47,4
Недостаток бюджетных средств для финансирования совместных проектов	45,4
Слабая вовлеченность органов власти	39,2
Трудности принятия компромиссных решений	29,9
Неуверенность в преимуществах партнерских отношений	25,8
Недостаточная правовая проработка вопроса партнерства	21,6
Отсутствие знаний и опыта	16,5
Склонность к нарушению действующего законодательства бизнесом	14,4
Безынициативность частных компаний	2,1
Другое	3,1

Таблица 2. **Формы партнерских отношений, % от числа опрошенных**

Формы партнерских отношений	Реализовывались в 2013 г.	Наиболее перспективные в 2014 – 2015 гг.
Никакие формы не реализуются	46,4	39,2
Предоставление гос. земельных участков в аренду	17,5	20,6
Консультативная поддержка	17,5	16,5
Совместное финансирование инновационных проектов	17,5	14,4
Продвижение продукции вологодских производителей на выставках, ярмарках	14,4	23,7
Совместные предприятия	11,3	11,3
Компенсация процентной ставки по кредитам	8,2	10,3
Льготные условия налогообложения приоритетных для региона проектов	5,2	7,2
Контракт на обслуживание	3,1	3,1
Контракт на управление (аутсорсинг)	2,1	2,1
Предоставление гос. оборудования в аренду	2,1	2,1
Другое	2,1	1,0
Концессионное соглашение	0,0	0,0
Соглашение о разделе продукции	0,0	0,0
Предоставление гарантий по займам	0,0	0,0

решению и других региональных проблем. В частности, большинством респондентов были указаны:

- плохое состояние дорог, тротуаров, внутридворовых территорий (43%);
- изношенность коммунальных сетей и оборудования (33%);
- уборка мусора и незастроенных территорий (31%);
- изношенность жилищного фонда (28%);
- недостаток мест в дошкольных образовательных учреждениях (28%);
- низкое качество медицинского обслуживания (27%);
- неудовлетворительное качество питьевой воды (26%);
- высокие тарифы на услуги ЖКХ (25%);

– неудовлетворительное качество работы общественного транспорта (20%).

Следовательно, механизм применения партнерства власти и бизнеса способен обеспечить, прежде всего, возможность осуществления общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного капитала. Кроме того, при этом обеспечивается снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей. Это отмечено и руководителями предприятий в ответе на вопрос «Какой эффект, на Ваш взгляд, можно ожидать от реализации партнерских отношений органов власти и бизнеса?» (рис. 3).



Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Какой эффект, на Ваш взгляд, можно ожидать от реализации партнерских отношений органов власти и бизнеса?», % от числа опрошенных

В целях достижения более весомых результатов взаимодействия власти и бизнеса государственная власть должна разработать детальные планы и программы сотрудничества с бизнесом в форме цивилизованного партнерства [8]. С нашей точки зрения, к числу основных направлений работы органов власти в данном направлении относятся:

- совершенствование региональной экономической политики в части организационно-институциональных инструментов, призванных активизировать их участие в социально-экономическом развитии территорий;
- разработка и реализация специальных целевых региональных программ социального инвестирования во всех областях (экономической, социальной, экологической и культурной) при условии прямого долевого участия в финансировании этих программ местных администраций и бизнес-структур;
- обеспечение участия представителей местных органов власти в мероприятиях, проводимых бизнес-структурами на территории присутствия в форме диалогов по проблемам партнерства с целью выработки конкретных рекомендаций по развитию программ для местного сообщества, местной администрации и менеджмента компании;

- ведение открытого диалога с бизнесом по совместному решению актуальных проблем развития региона с привлечением особого внимания к механизмам взаимовыгодного партнерства;

- развитие механизмов информационного обмена между бизнесом и органами региональной власти на основе активного применения информационных технологий с целью создания единого регионального информационного пространства;

- проведение специальных форумов и конференций, посвященных вопросам социально-экономических и экологических приоритетов в деятельности региональных властей, с участием бизнеса и местных администраций;

- организация семинаров и других специальных мероприятий в целях развития межсекторного партнерства при участии всех заинтересованных сторон – власти, бизнеса, гражданского общества;

- развитие практики материального и морального стимулирования бизнеса к участию в решении общественных проблем путем корпоративных социальных инвестиций;

- создание банка социальных проектов, планируемых к реализации на территории региона;

– содействие распространению идеи ответственности бизнеса через систему образования, деятельность государственных и некоммерческих организаций, а также средства массовой информации;

– активизация работы по реализации практик ответственных действий бизнеса и повышению уровня вовлеченности в социально-экономические процессы в регионе.

В современных условиях, когда бюджетных средств недостаточно и необходимо привлекать дополнительные источники финансирования, механизмы партнерства власти и бизнеса выступают одной из базовых конструкций привлечения внебюджетных инвестиций в развитие различных видов инфраструктуры, решение конкретных социально-экономических задач, расширение спектра и повышение качества услуг, формирование новых точек роста, способствующих повышению уровня социально-экономического развития региона [3].

Наибольший эффект от данного взаимодействия может быть достигнут лишь при создании экономической среды, благоприятной для реализации преимуществ обоих партнеров. Для органов власти основное значение имеют рост налогооблагаемой базы, повышение уровня занятости и доходов населения, увеличение количества рабочих мест, уменьшение загрязнения окружающей среды. В итоге – стабилизация региональной экономики. Для бизнеса наибольшую актуальность имеют увеличение функционирующего

капитала и сокращение бездействующих активов, повышение конкурентоспособности продукции. Как результат – рост доходов. В конечном счете решение задач бизнеса способствует решению задач, которые ставят перед собой региональные органы власти.

Следует отметить, что, вступая в проекты партнерства, бизнес заинтересован в долгосрочном и стабильном сотрудничестве, когда заранее известны и понятны «правила игры», гарантирующие возврат вложенных финансовых средств и получение необходимого уровня доходности. Поэтому для успешной реализации проектов партнерства власти и бизнеса необходимо наличие развитой институциональной среды [2]. Следовательно, в качестве актуальных вопросов формирования эффективной системы взаимодействия органов власти и бизнеса в современной России можно назвать поиск механизмов легитимации и управляемости данного процесса, регламентирования на федеральном и региональном уровнях, а также новых каналов взаимовыгодного сотрудничества органов власти и предпринимательского сообщества [4]. Решение этих проблем позволит определить и реализовать основные направления оптимизации процесса формирования системы партнерского взаимодействия, что будет способствовать равномерному распределению экономических ресурсов, а значит, развитию производств и, как следствие – социально-экономическому развитию территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
2. Кожевников, С. А. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на основе партнерства власти и бизнеса [Текст] / С. А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2013. – № 1 (63). – С. 37–46.
3. Разгулина, Е. Д. Партнерство органов власти и бизнес-структур как необходимое условие привлечения частных инвестиционных ресурсов [Текст] / Е. Д. Разгулина // Проблемы развития территории. – 2014. – № 5 (73). – С. 78–90.

4. Сигарева, Л. В. Актуальные вопросы формирования системы взаимодействия органов государственной власти и бизнеса в современной России [Текст] / Л. В. Сигарева // Омский научный вестник. – 2010. – № 3–88. – С. 79–83.
5. Татаркин, А. И. Партнерство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий [Текст] / А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин, Е. Н. Сидорова // Экономика региона. – 2008. – № 4. – С. 18–30.
6. Ускова, Т. В. Частно-государственное партнерство как механизм модернизации экономики территорий: теоретико-методологические аспекты [Текст] / Т. В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 7–16.
7. Хлебников, К. В. Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования субъектов Российской Федерации [Текст] / К. В. Хлебников // Федерализм. – 2011. – № 3. – С. 209–216.
8. Шуртухина, Е. А. Государственно-частное партнерство как эффективная форма взаимодействия власти и бизнеса [Текст] / Е. А. Шуртухина // Экономика и управление. – 2012. – № 1. – С. 153–162.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Разгулина Екатерина Дмитриевна – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Razgulina E.D.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGION: STATE AND CHALLENGES

At the present time it becomes evident that it is possible to ensure high and sustainable rates of country's development and achieve strategic objectives only with a committed partnership between the authorities and the representatives of private business. In the national economic literature the available information on this issue can be described as contradictory. On the one hand, the number of published works on this topic is large enough (V.G. Varnavskii, R. A. Abramov, S. P. Peregudov, A. I. Tatarkin, A. A. Spiridonov, L. I. Abalkin and others). However, many works describe the basic shape of the current partnership practice. The insufficient attention is paid to the ways and problems of public-private partnership integration in the strategies and programs for regional development.

The Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences conducted a survey in this direction (as part of the annual questionnaire survey of industrial enterprises' managers in the Vologda Oblast) to assess the degree of partnership development, identify the problems of government-business interaction in the region. Periodicals, Internet resources, data on the annual monitoring of industry development in the Vologda Oblast served as a research data base. To achieve this purpose we used systematic and comprehensive approaches, as well as general scientific research methods (comparative analysis, synthesis, mapping), table and graphical methods of information processing.

The questionnaire results revealed a number of factors hindering the formation of partnership relations, including bureaucracy of administrative structures, a lack of budget funds to finance joint projects, difficulties in coming to agreement, etc. Successful public-private partnership includes the implementation of a number of measures at the federal, regional and corporate levels, aimed at coordinating the efforts of all parties, meeting the needs of business and different social groups while developing and implementing social and economic policy.

Key words: Regional development, partnership, government-business interaction, industrial enterprises survey.

REFERENCES

1. Varnavskii V. G., Klimenko A. V., Korolev V. A. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika* [Public-Private Partnership: Theory and Practice]. Moscow: Izd. dom Gos. un-ta – Vysshei shkoly ekonomiki, 2010. 287 p.
2. Kozhevnikov S. A. Modernizatsiya zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva na osnove partnerstva vlasti i biznesa [Modernization of the Housing and Utilities Sector on the Basis of Partnership between the Authorities and Business]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Development of Territories], 2013, no. 1 (63), pp. 37–46.
3. Razgulina E. D. Partnerstvo organov vlasti i biznes-struktur kak neobkhodimoe uslovie privlecheniya chastnykh investitsionnykh resursov [Public-Private Partnership as a Prerequisite for Attracting Private Investment Resources]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Development of Territories], 2014, no. 5 (73), pp. 78–90.
4. Sigareva L. V. Aktual'nye voprosy formirovaniya sistemy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i biznesa v sovremennoi Rossii [Topical Issues of the Formation of the Public-Private Partnership System in Modern Russia]. *Omskii nauchnyi vestnik* [Omsk Scientific Bulletin], 2010, no. 3–88, pp. 79–83.
5. Tatarkin A. I., Tatarkin D. A., Sidorova E. N. Partnerstvo vlasti i biznesa v realizatsii strategii razvitiya territorii [Public-Private Partnership in the Implementation of the Territory Development Strategy]. *Ekonomika regiona* [Region's Economy], 2008, no.4, pp. 18–30.
6. Uskova T. V. Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo kak mekhanizm modernizatsii ekonomiki territorii: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Public-Private Partnership as the Mechanism of the Territories Economic Modernization: Theoretical and Methodological Foundations]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Development of Territories], 2013, no. 3 (65), pp. 7–16.
7. Khlebnikov K. V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sisteme strategicheskogo planirovaniya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Public-Private Partnership in the System of Strategic Planning of the RF Subjects]. *Federalizm* [Federalism], 2011, no. 3, pp. 209–216.
8. Shurtukhina E. A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak effektivnaya forma vzaimodeistviya vlasti i biznesa [Public-Private Partnership as an Effective Form of Interaction between Government and Business]. *Ekonomika i upravlenie* [Economics and Management], 2012, no. 1, pp. 153–162.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Razgulina Ekaterina Dmitrievna – Junior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia. E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.