

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ МЕР МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

Аннотация.

Актуальность и цели. Развитость инфраструктуры регионов является важнейшим фактором, влияющим на качество жизни населения, уровень бизнес-активности и направления миграции наиболее активных социальных групп. Правительства разных стран используют широкий спектр моделей государственно-частного партнерства (далее ГЧП). С одной стороны, направленность ГЧП совпадает со спецификой целей и задач государственной молодежной политики в плане стратегической перспективы и инновационности. С другой стороны, молодежь относится к низкоресурсной материальной группе с высоким уровнем изменчивости запросов, неспособной обеспечить рыночную окупаемость инвестиционных проектов. Возникающее противоречие требует анализа проблем и перспектив использования ГЧП в сфере реализации мер молодежной политики для совершенствования имеющихся механизмов партнерства.

Материалы и методы. Анализ существующих практик применения ГЧП был осуществлен на базе глубинных полуструктурированных интервью с представителями экспертного сообщества: представителями законодательных и исполнительных органов власти региона, вовлеченных в процесс регулирования и продвижения ГЧП; бизнесменами, принимавшими или планировавшими принять участие в инвестиционных конкурсах; а также руководителями молодежных некоммерческих организаций, участвующих в проектах партнерства.

Результаты. Изучена специфика применения ГЧП для реализации мер молодежной политики. Проанализированы векторы направленности интересов участников данного партнерства с описанием их социальных ролей и функций. Выявлены слабые и сильные стороны различных форм партнерства и описаны направления их совершенствования.

Выводы. Использование ГЧП для реализации молодежной политики тесно взаимосвязано со стратегией развития региона. Внедрение ГЧП в молодежную политику нуждается в увеличении стратегического горизонта планирования всех участников. Отношение к молодежи как капиталу региона, вложение в ее развитие требует принципиальной смены схемы идеологии инвестиционного развития региона. Молодежным общественным организациям в механизме ГЧП отводится роль медиаторов между бизнесом, нуждающимся в аргументах прибыльности, и органами власти, говорящими на языке социальной значимости.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, формы и методы реализации ГЧП, молодежная политика региона.

N. N. Ivashchenko, M. L. Teodorovich

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGIONAL YOUTH POLICY

Abstract.

Background. The maturity of regional infrastructure is a crucial factor influencing the quality of people's lives, the level of business activity and the destination of migration of the most active social groups. Governments of various states use

a broad range of models of public-private partnership (PPP). On the one hand, the PPP orientation agrees with the specific character of goals and objectives of the state youth policy regarding strategic prospectives and innovations. On the other hand, the you belongs to a low-resource financial group with a high level of needs changeability that is incapable of providing market recoupment of investment projects. The contradictions occurred require an analysis of PPP problems and application prospects in the field of youth policy measures implementation in order to improve the existing mechanisms of partnership.

Materials and methods. The analysis of the existing practices of PPP implementation was carried out on the basis of deep semi-structured interviews with the expert community: representatives of legislative and executive regional bodies, involved in regulation and promotion of PPP; busenissmen who took part or planned to take part in investment tenders; as well as leaders of youth nonprofit organizations participating in partnership projects.

Results. The authors studied the specific character of PPP application for realization of youth policy measures, analyzed the interest focuses of participants of the said partnership describing their social roles and functions and revealed weak and strong sides of various form of partnership specifying the ways of improvement thereof.

Conclusions. The application of PPP for realization of the youth policy is closely interconnected with strategies of regional development. PPP's adoption into the youth policy requires intensified strategic planning by all participants. Treating the youth as a regional capital, investing into its development require a fundamental change of the ideological scheme of regional investment development. In the PPP mechanism youth public organizations are to act as mediators between business demanding proofs of profitability and the authorities speaking the language of social importance.

Key words: public-private partnership, forms and methods of PPP, regional youth policy.

Качество инфраструктуры является основанием для стабильного экономического роста регионов и основным фактором конкурентоспособности территорий, выбираемых молодежью для своей будущей жизнедеятельности. Слаборазвитая инфраструктура является одной из основных причин ухудшения качества жизни населения, снижения бизнес-активности и начала миграции наиболее активных социальных групп [1]. Инфраструктурные проекты, подразумевающие высокий уровень инвестиционных затрат, тем не менее имеют значительный стратегический эффект для социального развития. Рост инвестиций в инфраструктуру оказывает наибольшее влияние на благосостояние бедных слоев населения, чей уровень доходов с улучшением инфраструктурной обеспеченности увеличивается быстрее, чем растут общие доходы населения¹. В первую очередь это сказывается на качестве жизни молодежи, как одного из основных потребителей услуг социально-культурной сферы. Несмотря на значимость государственного финансирования предоставляемых инфраструктурных услуг в разных странах, временной разрыв между осуществляемыми вложениями и длительностью их окупаемости приводит к тому, что спрос на масштабные и длинные инвестиции до сих пор остается неудовлетворенным. Правительства разных стран используют раз-

¹ World Bank. Infrastructure at the Crossroad: lesson learned from 20 years of World Bank experience. – 2006.

личные методы повышения эффективности производства и предоставления инфраструктурных услуг [2].

Государственно-частное партнерство (ГЧП) может выступать одним из инструментов, позволяющих увеличивать объем инвестиций в инфраструктуру и повышать их эффективность. С одной стороны, направленность данного инвестиционного инструмента совпадает со спецификой целей и задач государственной молодежной политики в плане стратегической перспективы и инновационности. С другой стороны, молодежь по своему положению и социальному статусу относится к низкоресурсной материальной группе с высоким уровнем изменчивости запросов, что делает ее неспособной обеспечить рыночную окупаемость инвестиционных проектов. Возникающее противоречие требует анализа проблем и перспектив использования ГЧП в сфере реализации мер молодежной политики для совершенствования имеющихся механизмов партнерства.

Становление государственно-частного партнерства в России является динамичным, быстро развивающимся процессом. Основной характеристикой, влияющей на его изучение, является отсутствие устоявшихся институциональных правил¹. Практика регулирования ГЧП в Нижегородской области базировалась на законе Нижегородской области № 40-3 «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве», принятом Законодательным собранием области 25 февраля 2010 г.

В соответствии с этим законом *«государственно-частное партнерство – взаимовыгодное сотрудничество Нижегородской области с частным партнером на основе соглашения в целях создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры, обеспечения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Нижегородской области эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области»*.

На момент проведения исследования² в Государственной Думе Российской Федерации на рассмотрении находился проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации 1245п-П13». В данном законопроекте ГЧП трактуется более конкретно, взаимовызываясь с определенными договорными отношениями, конкурсными процедурами и обязательствами сторон. «Под государственно-частным партнерством в целях настоящего Федерального закона понимается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, на-

¹ Анализ проблем и перспектив развития государственно-частного партнерства в России. – URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/investigations/issledovaniya/closeup/49> (дата обращения: 20.04.2014).

² Статья написана на базе материалов проекта «Исследование опыта взаимодействия и анализ результатов государственно-частного партнерства при реализации проектов и программ в сфере государственной молодежной политики», проведенного в рамках государственного задания Министерства образования, ДПННиТ № 6.8005.2013. В ходе интервьюирования приняли участие 23 эксперта, в состав которых вошли представители органов власти, бизнеса и общественных организаций.

правленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный партнер принимает на себя обязательства в соответствии с частью 11 настоящей статьи, а публичный партнер принимает на себя обязательства в соответствии с частью 9 настоящей статьи».

В качестве основных целей ГЧП на уровне закона Нижегородской области были закреплены «1) повышение доступности и улучшение качества услуг, предоставляемых потребителям услуг с использованием объектов социальной и инженерной инфраструктуры, за счет привлечения частных инвестиций в создание, реконструкцию, модернизацию, обслуживание или эксплуатацию объектов социальной и инженерной инфраструктуры; 2) обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области».

Закрепленное законодательно определение ГЧП и обозначенные цели задают рамки, которые очерчивают место данного механизма в системе мер молодежной политики региона. Сквозь призму законодательства о ГЧП молодежь может выступать как социальная группа в качестве:

- потребителя услуг, на повышение доступности или качества которых направлены усилия госорганов;
- общественного заказчика на социальный объект, создание, реконструкция, модернизация, обслуживание или эксплуатация которого отвечает ее интересам;
- потенциального пользователя инженерной инфраструктуры, способствующей повышению качества жизни, окружающей среды.

В этом случае отдельный вопрос представляет определение демографических границ молодежной группы и специфики ее интересов.

Вторым программным документом региона, формирующим пространство молодежных практик, является «Стратегия государственной молодежной политики Нижегородской области до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства Нижегородской области № 934 от 21 ноября 2011 г. «Стратегия ориентирована преимущественно на граждан Российской Федерации, проживающих на территории Нижегородской области, в возрасте от 14 до 30 лет, в том числе на молодые семьи в возрасте до 35 лет. В качестве стратегической базы реализации государственной молодежной политики в Нижегородской области предлагается модель социализации, включающая в себя семь приоритетных направлений: Семья; Здоровый образ жизни; Образование; Профессиональная самореализация; Качественная среда обитания; Нравственность; Солидарность и социальная активность. По каждому из направлений разработана система индикаторов достижения поставленных целей».

Эксперты, участвовавшие в обсуждении применения механизма ГЧП для реализации мер государственной политики, были в разной степени знакомы с содержанием обоих документов, как законодательств ГЧП, так и Стратегии молодежной политики – 2020. Тем не менее круг обсуждаемых вопросов может быть первично структурирован вокруг уже созданных документов с целью выяснения их сильных и слабых сторон.

Специфика применения ГЧП для реализации молодежной политики

В качестве принципиальных отличий использования ГЧП для реализации мер молодежной политики от других сфер, по мнению экспертов, были отмечены самые разнообразные моменты, начиная от специфики стратегирования, заканчивая анализом конкретных проектов. Реализация молодежной политики тесно связана со стратегией развития региона в целом и расстановкой стратегических приоритетов в части, определяющей, какие социальные услуги, предоставляемые населению, должны быть приоритетными. Если проблемы развития городской инфраструктуры являются общепризнаваемыми, вызывающими поддержку со стороны различных социальных групп, то меры, направленные на развитие молодежной сферы, наталкиваются на непонимание, противопоставление «развлечений и спасения голодающих».

Эксперт, представитель крупного бизнеса: *«Вы знаете, есть профиль, но среди молодежи я таких не видел. Вы понимаете, у них должна быть какая-то своя компетенция, которой нет у меня. Вот мы иногда, например, взаимодействуем с Обществом инвалидов, с Обществом ветеранов тех или иных муниципалитетов. Почему? Потому что у них есть компетенция. Они знают эту аудиторию, они имеют контакты с теми, на кого это ориентировано, и они имеют навыки общения с ними, навыки организации тех или иных акций, мероприятий для вот этих групп людей. Если я хочу помочь этим, я понимаю, почему они мне нужны. А чтобы молодежное какое-то НКО – она мне для чего?».*

Как показывает анализ экспертного пространства, часть элиты региона продолжает жить в режиме антикризисного управления, пытающегося решать тактические задачи в ущерб стратегическим. Эксперты отмечают политизированность принимаемых социальных решений и расставляемых приоритетов. Несмотря на значимость молодежной проблематики, основным электоратом регионов выступает старшее поколение, на интересы которых во многом и ориентируются популистские решения.

Эксперт, представитель федеральной власти: *«С другой стороны, понятно, что стране нужны в первую очередь те, кто способен принимать перемены, инициировать перемены, то самое креативное меньшинство, люди, ищущие себе роль, способные ее выбирать, люди, которые руководствуются ценностями. Это люди, у которых есть вектор, но как раз на них менее всего эта молодежная политика и направлена. Надо понимать, что такая политика консервирует культуру бедности, остатки советской политики. И это удобно и разумно с политической точки зрения, так как эти люди ходят на выборы, голосуют, они – фундамент вертикали власти».*

Реализация ГЧП в молодежной политике нуждается в увеличении стратегического горизонта планирования как у бизнеса, так и государственных органов. Это обусловлено спецификой работы ГЧП как инструмента для длинных инвестиционных проектов и сложностью получения быстрого результата от вложения в молодежь в качестве потенциала и человеческого капитала региона.

Отношение к молодежи как капиталу региона, вложение в ее развитие требует принципиальной смены схемы идеологии инвестиционного развития региона. Если экономический эффект от строительства объекта или инфраструктуры имеет развитую методическую базу оценки, то оценить эффектив-

ность вложения в человеческий капитал на уровне региона достаточно сложно, что во многом сдерживает развитие инвестиций подобного рода. Важнейшим вопросом управления молодежью является вопрос управления молодежной мобильностью, которая связана не только и не столько с развитостью инфраструктуры региона, сколько с управлением мотивацией и созданием новых ценностей для молодежи.

Эксперт, представитель федеральной власти: *«Молодежь я воспринимаю как живую среду, среду, в которой представлено огромное количество разных мотиваций. Мотивации они приобретают и эксплуатируют формально. Эти мотивации взяты из одной группы, мотивации, которые авторитетны. И нет никакого эталона этих мотиваций. Нет кнопок, которые надо нажимать, чтоб людям захотелось войти в контакт и взаимодействовать. Надо привлечь внимание, удержать, продвинуть какую-то идею, привлечь к какому-то действию, мысли. Где это все?».*

ГЧП может эффективно привлекаться для строительства различных объектов, но эффективной мерой партнерство станет только тогда, когда принятое решение будет опираться на понимание мотивации молодежи и вовлечение ее в процессы принятия решений.

Сложности бизнеса при вовлечении его в ГЧП во многом обусловлены спецификой молодежи как целевой группы потребителей. С одной стороны, реализация долгосрочных проектов в этой сфере связана с высокой долей риска в связи с изменчивостью вкусов и предпочтений данной группы, которые могут значительно поменяться за период возведения объекта. Прогнозирование длинного спроса на услуги для молодежи является одной из сложнейших маркетинговых бизнес-задач. Социально-демографическое прогнозирование, необходимое бизнесу для планирования долгосрочных проектов, находится в компетенции государства.

С другой стороны, молодежный сегмент обладает пониженной платежеспособностью, снижающей привлекательность данного направления для бизнеса. В то же время молодежные модели потребления становятся все популярнее среди потребителей среднего возраста, готового платить за пребывание в созданной и насыщенной молодежной энергией среде.

Эксперт, представитель федеральной власти: *«Мне кажется, это сфера туризма, рекреация, экологический туризм. И это не только для молодых – молодые способны накормить энергией, весельем, молодостью. Но есть платежеспособные люди, у которых в молодости это все было, потом жизнь увела. А теперь есть возможность заплатить за это. И они приходят, в этом варятся, вспоминают себя, какими они были 20–30–40 лет назад. Они платят за ощущение. Это самая рафинированная продажа: продается не товар, а эмоции».*

В реализации ГЧП в молодежной политике, как правило, заинтересован бизнес, имеющий собственную стратегию развития и осознающий возможности получения будущих конкурентных преимуществ и снижения рисков за счет привлечения государственных органов. Тем не менее значительная часть проектов ГЧП в сфере молодежной политике нуждается в переходе бизнеса с оснований тактической выгоды и прибыльности на основания социальной ответственности и готовности вкладывать в развитие социальной инфраструктуры территории.

ГЧП становится эффективным инструментом молодежной политики в случае совпадения интересов трех сторон: государства, бизнеса и представителей молодежного сообщества. Если в случае выбора объектов в других сферах государственные органы, как правило, представляют интересы социального заказчика, а бизнес реализует сделанный запрос, то в сфере молодежной политики инициатор проектов приобретает особое значение. С одной стороны, это должен быть специалист или организация, тесно взаимодействующая с молодежью, а с другой стороны, способная облекать молодежные идеи в форму проектов и выступать медиатором между бизнесом, нуждающимся в аргументах прибыльности, и органами власти, говорящими на языке социальной значимости. Как правило, продвижение новых инновационных проектов нуждается в особых навыках управления их продвижением.

Инвестор: *«В других случаях, когда компании работают в специфических секторах, которые не известны или не знакомы для правительства, – тогда это противоположная ситуация, компании представляют свои проекты. Тогда власти рассматривают, будет ли это хорошо или нет. Это похоже на офицера связи, который добивается взаимопонимания между деловым сектором и общественным сектором. Это может работать иначе, даже без такого человека, но потребуется больше времени».*

В то же время само государственно-частное партнерство, по сути, является инструментом инноваций и необходимо только тогда, когда возникает потребность в улучшении и совершенствовании управленческой практики за счет синергетического эффекта. Так бизнес и государственные органы могут эффективно реализовывать свои текущие задачи без организации партнерства. Шаг к объединению усилий является сложным решением для обеих сторон¹.

Эффективность различных форм государственно-частного партнерства

Законодательно рамки возможных видов государственно-частного партнерства, в том числе и в молодежной сфере, задаются ст. 6 и ст. 7 Закона Нижегородской области. В рамках соглашения может использоваться одна либо несколько форм участия Нижегородской области в государственно-частном партнерстве. Мнение экспертов о причинах принятия закона Нижегородской области разделились. Эксперты, представляющие различные органы власти, чаще акцентировали внимание на появлении закона как ответе на реальную практику и запросы от предпринимателей.

Эксперт, представитель администрации НО: *«Закон Нижегородской области о ГЧП был принят в 2010 году, в период, когда в действующем законодательстве РФ аналогичная норма отсутствовала. Закон появился в ответ на поток обращений от юридических лиц, которые хотели на определенных условиях, совместно с государством реализовывать свои инвестиционные проекты или иметь поддержку со стороны государства в том или ином вопросе».*

В то время как представители бизнеса чаще говорили о нем, скорее, иронически, как следовании моде и желании Нижегородской области выпол-

¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Fostering Public-Private Partnership for Innovation in Russia. – 2005.

нять указания федеральной власти. Для разработки Нижегородского закона был взят опыт Санкт-Петербурга, который одним из первых при поддержке Мирового банка приступил к разработке законодательства и нормативной базы по ГЧП.

В качестве предшественников государственно-частного партнерства эксперты называли инвестиционные соглашения, которые разграничивают полномочия инвестора и субъекта РФ. В 2010 г. Гражданским кодексом были урегулированы нормы только концессий, которые и получили более широкое применение по сравнению с остальными формами. В рамках концессионного соглашения государственная поддержка государственно-частного партнерства осуществляется в соответствии с федеральным законодательством. Региональные органы власти ожидают от федерального закона по ГЧП расширения полномочий в сфере расширения полномочий по введению в оборот земельных участков. Практика предоставления земельного участка и обеспечение его коммуникациями распространена и на муниципальном уровне. Основной проблемой является разграничение полномочий между городом и областью по управлению земельными участками.

В Нижегородском законе закреплена форма предоставления частному партнеру имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области, для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, на условиях, определенных в соглашении. По оценкам экспертов, распоряжение имуществом региона в рамках ГЧП еще более проблематично и нуждается в коррекции федерального законодательства, чем введение в оборот земли, так как управление имуществом нуждается в более гибких условиях управления долями капитала и т.д.

Эксперт, представитель областных органов власти: *«Мы не можем имуществом точно так же распоряжаться (как землей). Мы можем создать акционерное общество, сказав, что это у нас с вами государственно-частное партнерство, но, например, что-то совместно строить, определив доли, еще что-то – это пока нам запрещено».*

В то же время введение имущества региона в ГЧП должно осуществляться с наибольшей осторожностью в связи с высокими рисками злоупотреблений и нарушений антимонопольного законодательства [3]. На муниципальном уровне передача собственности в управление предпринимателям – зачастую вынужденная мера вследствие отсутствия в бюджете необходимых средств или конфликта полномочий между различными уровнями власти в реализации социальной политики.

В современном законодательстве, по мнению экспертов, очень много ограничений, очень много нюансов, которые не дают в полном объеме работать на принципах государственно-частного партнерства. Одним из прозвучавших запросов была возможность учитывать контракт жизненного цикла, предоставляющего субъекту РФ право участвовать и возмещать потери, которые может понести бизнесмен, реализуя проект на условиях, например, концессии.

Согласно ст. 7, «государственная поддержка государственно-частного партнерства в Нижегородской области осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Нижегородской области в следующих формах: 1) предоставление налоговых льгот; 2) предоставление

субсидий; 3) установление льготных ставок арендной платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности Нижегородской области; 4) предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налогов; 5) предоставление бюджетных инвестиций; 6) предоставление инвестиционных налоговых кредитов; 7) предоставление на конкурсной основе государственных гарантий Нижегородской области; 8) предоставление объектов залогового фонда Нижегородской области».

Предприниматели наиболее часто обращаются за налоговыми льготами, которые область предоставляет инвестиционным проектам в соответствии с их значимостью для развития региона. Льготирование предоставляется в рамках полномочий региона либо на имущество, либо на прибыль. Наиболее привлекательным является для предпринимателей налог на имущество. Процедура предоставления обоих видов налогов не имеет значительных различий. В то же время размер налога на имущество имеет более прогнозируемый характер. При строительстве крупных предприятий налог на имущество позволяет предпринимателям экономить значительный объем средств, в то время как налог на прибыль менее предсказуем и требует раскрытия всей прибыли. Освобождение от налогов на имущество дается на пять лет.

За предоставлением субсидий чаще всего обращаются субъекты малого и среднего бизнеса. Этот аспект регулируется другим видом законодательства, и в законе о ГЧП есть ссылка и упоминание этой возможности. Практика предоставления субсидий на муниципальном уровне появилась сравнительно недавно и является пока мало отработанной.

Установление льготных ставок арендной платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности Нижегородской области, и предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налогов прописано в Нижегородском законодательстве, но прецедентов использования этих форм эксперты не отметили. В регулировании вопросов о снижении арендной платы участвуют антимонопольные органы, отслеживающие, чтобы предоставление льгот по арендной плате не ущемляло интересы других предпринимателей, реализующих аналогичные инвестиционные проекты.

Предоставление бюджетных инвестиций также пока только закреплено в бюджетном кодексе, есть планы по их предоставлению, но процесс сдерживается отсутствием специализированного законодательства на уровне федерации. Инициатива регионов может напрямую входить в противоречие с федеральными законами и квалифицироваться как нарушение бюджетной дисциплины.

Ситуация по предоставлению инвестиционных налоговых кредитов обратная: норма есть, и вполне работающая. Тем не менее на современном этапе развития финансового рынка она непривлекательна для бизнесменов. С одной стороны, им выгоднее получить от государства льготы по налогу на имущество. С другой стороны, кредитные предложения банков вполне конкурируют с процентами возврата по бюджетным государственным деньгам.

В схеме взаимодействия – инвестор, государство и банковские структуры – крупные компании предпочитают обращаться за государственными гарантиями длинных инвестиций. Эта мера необходима преимущественно только для очень крупных проектов, когда залоговая база компании недостаточна для получения кредита такого размера. Региональные органы власти

тоже пока слабо заинтересованы в широкой практике предоставления таких гарантий, так как это ведет к замораживанию определенной части бюджетных средств. С другой стороны, достаточно сложно просчитать риски.

Предоставление объектов залогового фонда Нижегородской области является сходной формой поддержки кредитования инвестора, только в данном случае в качестве залога банку предоставляются не финансовые средства, а объект залогового фонда – здание или сооружение. Эта форма более распространена в Нижегородской области, чем государственные гарантии, так как сформирован специальный залоговый фонд.

Таким образом, формы и направления реализации ГЧП, заложенные в Нижегородском законодательстве, несколько шире применяются на практике. Введение новой редакции федерального закона позволит более адекватно прописать регулирующие нормы [4]. В то же время для расширения практики использования ГЧП в социальной сфере и особенно в молодежной политике необходимо предусмотреть внесение в законодательство дополнительных критериев, позволяющих придать инвестиционному проекту в молодежной сфере более высокий статус.

Заключение

Использование ГЧП для осуществления мер молодежной политики обладает характерными отличиями, учет которых способен значительно повысить эффективность его внедрения:

- реализация молодежной политики тесно связана со стратегией развития региона в целом и расстановкой стратегических приоритетов в части предоставляемых населению социальных услуг;

- внедрение ГЧП в молодежную политику нуждается в увеличении стратегического горизонта планирования как у бизнеса, так и государственных органов;

- отношение к молодежи как капиталу региона, вложение в ее развитие требует принципиальной смены схемы идеологии инвестиционного развития региона;

- сложности бизнеса при вовлечении его в ГЧП во многом обусловлены спецификой молодежи как целевой группы потребителей;

- значительная часть проектов ГЧП в сфере молодежной политики нуждается в переходе бизнеса с оснований тактической выгоды и прибыльности на основания социальной ответственности и готовности вкладывать в развитие социальной инфраструктуры территории;

- необходимо появление медиаторов между бизнесом, нуждающимся в аргументах прибыльности, и органами власти, говорящими на языке социальной значимости;

- государственно-частное партнерство является инструментом инноваций, и его актуальность повышается по мере возникновения потребности в совершенствовании управленческой практики за счет синергетического эффекта.

Федеральные органы власти воспринимаются как основной центр ответственности за поиск баланса между эффективностью использования этого механизма и снижением рисков от его применения. С одной стороны, от них ожидается расширение полномочий для регионов в плане распоряжения зем-

лей и государственным имуществом. С другой стороны, это расширение полномочий не должно приводить к появлению злоупотреблений этими возможностями и нарушениям антимонопольного законодательства. Отсутствие четких правил приводит к снижению инициативности регионов в создании ГЧП для реализации инфраструктурных проектов вследствие опасений, что подобные инициативы могут войти в противоречие с бюджетной дисциплиной.

Муниципальные органы власти по своей природе более осведомлены и плотнее соприкасаются с интересами как предпринимателей, так и молодежи, но объем ресурсов на уровне муниципального управления входит в противоречие с имеющимися формами реализации ГЧП, которое пока еще в первую очередь сориентировано на крупномасштабные инвестиции. Конфликты возникают как вследствие несбалансированного разделения полномочий между различными уровнями власти в реализации социальной политики, так и в результате слабой проработанности форм поддержки предпринимателей на муниципальном уровне.

Анализ существующего спектра форм поддержки бизнеса в рамках реализации ГЧП показывает, что их востребованность зависит от следующих факторов:

- гарантий надежности и возможности снижения рисков инвестирования;
- рыночной привлекательности в плане роста возврата на вложенные инвестиции;
- нормативно-законодательной обеспеченности реализации конкретной формы;
- наличия у региона специфических ресурсов, таких как развитая залоговая база;
- простоты процедур получения поддержки.

Сопоставление специфики реализации молодежных проектов с привлекательными для бизнесменов условиями создания ГЧП для их реализации показывает, что на современном этапе существует понимание и в среде бизнеса, и в среде представителей государственных органов необходимости такого партнерства. Тем не менее эта возникающая общность понимания пока не закреплена должным образом в законодательных документах. Для расширения практики использования ГЧП в социальной сфере и особенно в молодежной политике необходимо предусмотреть формализацию дополнительных критериев, позволяющих придать инвестиционному проекту в молодежной сфере более высокий статус и повысить его конкурентную привлекательность.

Список литературы

1. **Делмон, Д.** Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Д. Делмон. – Астана, 2010. – 261 с.
2. *Urban Models and Public-Private Partnership* / ed. by Longa Remo Dalla. – Heidelberg ; Dordrecht ; London ; New York : Springer, 2011.
3. Барьеры развития механизма ГЧП в России. – М. : НПФ «Экспертный институт», 2010.
4. **Сазонов, В. Е.** Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / В. Е. Сазонов ; предисл. д-ра юрид. наук, проф. А. Б. Зеленцова. – М., 2012. – 492 с.

References

1. Delmon D. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture: prakticheskoe rukovodstvo dlya organov gosudarstvennoy vlasti* [Public-private partnership in the infrastructure: practical guidelines for public authorities]. Astana, 2010, 261 p.
2. *Urban Models and Public-Private Partnership*. Ed. by Longa Remo Dalla. Heidelberg; Dordrecht; London; New York: Springer, 2011.
3. *Bar'ery razvitiya mekhanizma GChP v Rossii* [PPP development barriers in Russia]. Moscow: NPF «Ekspertnyy institut», 2010.
4. Sazonov V. E. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovyye, administrativno-pravovyye i finansovo-pravovyye aspekty* [Public-private partnership: civil-legal, administrative-legal and financial-legal aspects]. Moscow, 2012, 492 p.

Иващенко Нина Николаевна

доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой экономической
социологии, Нижегородский
государственный университет
им. Н. И. Лобачевского
(Россия, г. Нижний Новгород,
пр. Гагарина, 23);
заведующая совместной лаборатории
Нижегородского государственного
университета и Института социально-
экономических проблем народонаселения
Российской академии наук «Изучение
качества жизни населения как основы
социального управления»
(Россия, г. Нижний Новгород,
пер. Университетский, 7)

E-mail: nni@fsn.unn.ru

Ivashinenko Nina Nikolaevna

Doctor of economic sciences, professor,
head of sub-department of economic
sociology, Lobachevsky Nizhny Novgorod
State University
(23 Gagarina street, Nizhny Novgorod,
Russia);
head of the joint laboratory of Nizhny
Novgorod State University and the Institute
of Socioeconomic Problems of Population
of RAS "Studies of people's life quality
as a basis of social management"
(7 Universitetsky lane, Nizhny Novgorod,
Russia)

Теодорович Михаил Леонидович

доктор социологических наук, профессор,
кафедра экономической социологии,
Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского
(Россия, г. Нижний Новгород,
пр. Гагарина, 23);
ведущий научный сотрудник совместной
лаборатории Нижегородского
государственного университета
и Института социально-экономических
проблем народонаселения Российской
академии наук «Изучение качества
жизни населения как основы социального
управления»
(Россия, г. Нижний Новгород,
пер. Университетский, 7)

E-mail: mt231@yandex.ru

Teodorovich Michail Leonidovich

Doctor of sociological sciences, professor,
sub-department of economic sociology,
Lobachevsky Nizhny Novgorod State
University
(23 Gagarina street, Nizhny Novgorod,
Russia);
leading researcher at the joint laboratory
of Nizhny Novgorod State University
and the Institute of Socioeconomic
Problems of Population of RAS "Studies
of people's life quality as a basis of social
management"
(7 Universitetsky lane, Nizhny Novgorod,
Russia)

УДК 316.334.2

Ивашиненко, Н. Н.

Государственно-частное партнерство в системе мер молодежной политики региона / Н. Н. Ивашиненко, М. Л. Теодорович // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 3 (39). – С. 130–142. DOI: 10.21685/2072-3016-2016-3-13