



Государственно-частное партнерство в сфере безопасности

Автор:

Пушкин А.В.
Управляющий партнер
Tensor Consulting Group



Сегодня, в России каждый может вложить свой смысл в понятие ГЧП. Законодательного закрепления этого политико-правового явления, к сожалению, пока не существует. Общепринятое понятие государственно-частного партнерства звучит, как: альянс или союз государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

В настоящее время актуальное значение приобретает развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества посредством развития механизмов государственно-частного партнерства в сфере обеспечения безопасности граждан.

Положение дел в области обеспечения безопасности граждан требует внедрения принципиально новых форм взаимодействия служб спасения, пожарных и иных структур, действующих на базе предприятий различных форм собственности, оказывающих услуги по защите от несанкционированного доступа на объекты собственности, обеспечению дорожного движения и безопасности на транспорте, а также в создании информационных систем безопасности.

К сожалению, о ГЧП в сфере безопасности говорить крайне мало, хотя это направление может и должно активнее развиваться. Возможно, это связано с политикой государства, которое стремилось всегда полностью охватить все стороны этого, безусловно, важного направления, или же неуверенностью бизнес сообщества в будущем ГЧП именно в этой сфере.

Исторически так сложилось, что к вопросам безопасности в нашей стране «простых смертных» никогда не допускали и по инерции такой подход имеет место быть и сейчас. Уверен, что в первую очередь, необходимо избавиться от старых, еще советских стереотипов и начать думать и действовать по-новому, только тогда внедрение механизмов ГЧП в сферу безопасности будет давать свои положительные результаты. Основной причиной, сдерживающей развитие государственно - частного партнерства в сфере обеспечения безопасности граждан, является отсутствие в России опыта в осуществлении эффективного взаимодействия между государством и бизнесом.

Считаем, что для того, чтобы приступить к скорейшему внедрению механизмов ГЧП в сферу безопасности необходимо:

- изучить, обобщить положительный опыт зарубежных стран в реализации проектов в области обеспечения безопасности граждан;
- принимать во внимание законодательные инициативы бизнес сообщества, работающего в области безопасности;
- предоставлять налоговые, таможенные и административные преференции, льготный режим землепользования, а также гарантии от возможных неблагоприятных изменений в законодательстве РФ о налогах и сборах частным компаниям, задействованных в реализации проектов ГЧП в сфере безопасности и т.д.

Примером, здесь может служить предоставление частному бизнесу возможности открытия предприятий общественного питания, торговых точек, магазинов вблизи или на территории режимных объектов, таких как - аэропорты, пункты пропусков, ж/ вокзалы и т.п. в обмен на приобретение, установку и дальнейшее обслуживание новейших систем безопасности в здании или на территории такого объекта и т.д.

Зарубежный опыт

Приведем примеры зарубежного опыта ГЧП – проектов в сфере безопасности. Естественно, нельзя копировать опыт ГЧП проектов зарубежных стран, но почему бы не взять за основу некоторые интересные идеи, адаптировать их к нашим российским реалиям и попробовать внедрить такие механизмы у нас в стране?

1. Охрана 2 000 - мильной границы с Мексикой. Таможенные и пограничные службы не в состоянии обеспечивать весь комплекс мер по защите от нелегальной эмиграции с юга. Это весьма трудоемкая работа. Нарушителей надо обнаружить, схватить, доставить в сборные пункты, где они находятся до решения суда, затем вновь доставить арестованных к границе и выпустить. Государство с этим не справляется, тем более, что несколько лет назад Вашингтон отозвал тысячи агентов, занятых этой работой, для решения других, не менее важных задач.

Таможенная и пограничная служба США решила обратиться к частному сектору. Она заключила долгосрочное соглашение с охранной компанией, которая смогла в короткое время подготовить 600 своих служащих для несения таможенной и пограничной службы. Все они прошли курс подготовки – 208 часов. Отбор осуществлялся тщательно. Принимались на работу в первую очередь те, кто имел в прошлом отношение к правоохранительным органам или служил в армии, в спецчастях.

Согласно соглашению компания взяла на себя обеспечение транспортировки задержанных на границе. Речь идет не о простом предоставлении автобусов с водителями, но о связанной с безопасностью транзитной услуге, требующей от исполнителей специальных навыков и знаний.

2. Партнерство между федеральным агентством по охране важных инфраструктурных объектов и рядом частных фирм. Сотрудничество охватывает множество важных, в том числе стратегических объектов – электростанции, источники питьевой воды, телекоммуникационные и транспортные системы, химические предприятия...Партнерство осуществляется для решения следующих задач:

- идентификация и анализ угроз и уязвимостей;
- координация информационной составляющей охраны объектов (обмен информацией);
- минимизация рисков и согласованные действия при возникновении кризиса (атака террористов, стихийное бедствие, техногенная катастрофа);

3. За рубежом, например, строительство зданий государственных учреждений и их последующее обслуживание уже давно отдано на откуп частным инвесторам. Наиболее типичный пример Англия, где более 75% подобной инфраструктуры возводится в рамках ГЧП, включая здания тюрем.

Здания полицейских участков, судов, казарм тоже строятся, реконструируются и обслуживаются за счет привлечения частного капитала, с использованием механизмов ГЧП.

ГЧП и безопасность в России. Варианты развития:

ГЧП и охрана правопорядка

Ни для кого не секрет, что органы охраны правопорядка ограничены в своих материальных и людских ресурсах и не могут должным образом обеспечить патрулирование улиц, своевременный выезд на место происшествия, конвоирование заключенных и многое другое. В данном случае, органы исполнительной власти отдельно взятого муниципального образования могут заключить соглашение с милицией и частной охранной фирмой о сотрудничестве в данной области.

Делать это можно на возмездной основе, то есть оплату труда частных охранников на улицах должен взять на себя город. Как результат – количество уличных преступлений в этих местах существенно сократится. Пользу от такого взаимодействия, а именно спокойные парки, скверы и улицы оценят сами горожане.

Основная проблема для охранного бизнеса в России состоит в том, что на сегодняшний день не создана система государственно-частного партнерства в сфере обеспечения безопасности граждан, которая должна выстроить организационные, кадровые, технические и другие аспекты взаимодействия.

Сегодня развитие негосударственного сектора услуг в области безопасности сдерживает

ряд факторов: несовершенство законодательной базы, отсутствие конструктивного диалога между частной охраной компанией и муниципальными властями, целостной, согласованной всеми участниками рынка стратегии дальнейшего развития негосударственного сектора безопасности и ряд других причин.

Безусловно, положение дел в сфере обеспечения безопасности граждан требует внедрения принципиально новых форм взаимодействия. Например, работа охранных предприятий и дежурной части милиции на единой радиочастоте, охрана внутридомовых территорий по договорам с товариществами собственников жилья и управляющими компаниями и т. д.

Необходимо предоставить бизнесу и органам государственной власти возможность совместными усилиями внедрять и реализовывать ГЧП проекты, приводящие к созданию и дальнейшей эксплуатации имущества (зданий, помещений, объектов инфраструктуры и пр.) совместно с государством.

Пункты пропуска

Применение механизмов ГЧП для создания и реконструкции морских и сухопутных пунктов пропуска представляет большой интерес для бизнеса. Это может быть и создание многофункциональных логистических центров, управление которыми может осуществляться как частным оператором, так и соответствующими специальными службами.

Создавая возможности для ведения бизнеса в месте подобных пунктов пропусков либо на прилегающей рядом территории, государство, в первую очередь, получает качественный сервис по оказанию услуг контроля и пропуска, современное оборудование, грамотный обслуживающий персонал. Бизнес же - льготный режим осуществления предпринимательской деятельности, возможность получения прибыли за счет оказания платных услуг и развитие своих возможностей за счет партнерства с органами власти.

Так, например, по итогам мониторинга, проведенного ЦТУ Росграницы, выявлен ряд общих проблем и недостатков в функционировании пунктов пропуска. Одной из главных проблем является крайне неудовлетворительное состояние зданий, сооружений и помещений, пограничного, таможенного и других видов контроля. Зачастую они не соответствуют стандартным требованиям, предъявляемым контрольными органами к оборудованию и оснащению пунктов пропуска.

Отдельное внимание стоит уделить и состоянию приграничной инфраструктуры: нужны хорошие дороги, придорожные отели, кафе, автозаправки, автостоянки, аптеки, кемпинги и многое другое.

Успех в реализации вышеназванных задач зависит от достижения баланса интересов между государственным и частным секторами. Давайте предоставим бизнесу возможность строить и эксплуатировать свои объекты на территории подконтрольной государству, давайте дадим им ряд льгот и преимуществ для того, чтобы они пришли со своими идеями и вариантами развития ГЧП к нам, чтобы перестали бояться не возврата своих инвестиций, чтобы начали доверять государству.

Вопрос обустройства госграницы за счет государственных и частных средств делает одной из приоритетных задач – реализацию механизмов ГЧП в части развития инфраструктуры и прилегающих к пунктам пропуска территориям. Не стоит забывать, что все подобные проекты будут разрабатываться с сохранением фундаментального лидерства государственного сектора в решении поставленных задач в соответствии с условиями действующего законодательства.

Что касается вопроса возврата государством денег инвестору, то обычно в мировой практике государство выплачивает компенсационные платежи или так называемую «плату за доступность». У потенциальных инвесторов должно быть понимание, что осуществление платежей со стороны государства будет гарантировано.

Срок такого проекта должен быть достаточно длительным, чтобы обеспечить сбалансированный поток платежей в пользу частного инвестора после того как объект будет построен.

ГЧП и транспорт

Реализация масштабных транспортных проектов возможна только при поддержке государства и взаимодействия с бизнесом на условиях государственно-частного

партнерства.

Обязательным условием реализации транспортной стратегии Российской Федерации является создание стабильной системы финансирования, учитывающей особенности транспорта как инфраструктурной отрасли. В частности, необходимо:

- создание системы финансирования инфраструктуры со среднесрочным горизонтом планирования ассигнований;
- гарантированное выполнение государством принятых на себя финансовых обязательств на среднесрочный период;
- изменение структуры финансирования транспорта в системе “государство-инвестор-пользователь” в направлении увеличения доли пользователей и инвесторов на основе расширения механизмов государственно-частного партнерства (концессии, схемы «построй-используй-передай», долгосрочной аренды), а также других механизмов привлечения инвестиций.

Внедрение государственно-частного партнерства в транспортную составляющую сталкивается с рядом проблем правового (отсутствие необходимой нормативной базы функционирования ГЧП), экономического (неразвитость рыночных отношений) и управленческого (слабое знакомство государственной бюрократии с принципами ГЧП и отсутствие у большинства чиновников профессиональной правовой подготовки для разработки соответствующих контрактов в данной области) характера.

Инвестирование в транспортную инфраструктуру прежде всего зависит от местных инициатив, от возможностей в привлечении финансовых средств, происходящих главным образом из региональных и федеральных программ. Каждый регион должен быть заинтересован, как в разработке реальной концепции развития транспортно-логистической системы, так и в создании программы ее реализации.

Примером, такой инициативы является реализуемый в настоящее время проект по оснащению пассажирского и грузового транспорта системами идентификации и мониторинга передвижения на основе технологии «ГЛОНАСС» на территории конкретного муниципального образования.

Плюс от такого сотрудничества для государства:

- контроль за перемещением автотранспортных средств; мониторинг грузопотоков; предотвращение террористических актов на транспорте (диспетчер всегда в курсе где сейчас находится транспортное средство, постоянно поддерживается связь с водителем и пассажирами, отслеживается маршрут передвижения, контролируются аварийные ситуации и их последствия); обеспечения безопасности на транспорте и быстрая помощь в чрезвычайных ситуациях;

Плюс для частного бизнеса:

- свой процент от оказания платных услуг на транспорте; анализ рынка логистических услуг; изучение грузопотока, мониторинг перевозок; выявление потребностей пользователей; безопасность, контроль передвижения и многое другое.

Привлечение частных инвестиций при понятном и прозрачном механизме компенсации затрат и исчерпывающем механизме защиты прав инвестора позволит быстрее развивать данную сферу.

Не стоит забывать, что использование инструментов ГЧП для привлечения частных инвестиций в финансирование объектов госинфраструктуры привлекательно, как для государства, так и для частного инвестора, который имеет возможность получить контракт, обеспеченный бюджетом.

Законодательство о ГЧП

Особо отметим неразвитость законодательной базы, как в сфере безопасности транспортной инфраструктуры, так в целом законодательства о ГЧП.

Так, например, одним из основных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ГЧП является Федеральный закон о концессионных соглашениях. Остановимся немного на проблемах, которые по нашему мнению просто необходимо

решать и решать как можно быстрее.

Проанализировав первый опыт концессионных конкурсов, в том числе и в транспортной сфере мы пришли к совсем неутешительным выводам. К сожалению, действующее законодательство по проведению отбора, на основе которого проводятся конкурсы для реализации ряда проектов ГЧП, содержит ряд существенных ограничений.

Так, например, в соответствии с ФЗ «О концессионных соглашениях» не предусматривается проведение переговоров, как на стадии конкурса, так и на стадии заключения соглашения. К сведению, за границей процесс обсуждения условий концессионного соглашения занимает от 6 месяцев до года – это связано с особой длительностью срока заключения соглашения, повышенным уровнем ответственности обеих сторон соглашения и подробнейшим расписанием всех последующих действий. И этот срок считается абсолютно нормальным и даже необходимым для правильного взаимодействия и грамотной реализации проекта. Лучше сразу предусмотреть все возможные проблемы, которые могут возникнуть в течение срока концессии, а не решать их на этапе строительства, ставя под угрозу срыва, как это обычно делается у нас.

Помимо всего, закон о концессионных соглашениях обязывает участника конкурса заключать конкретные соглашения в соответствии с разработанными типовыми. По нашему мнению, столь капиталоемкие, и своего рода уникальные проекты никак не должны быть типовыми и должны учитывать специфику и особенности каждого отдельно взятого проекта.

Необходимо также исключить нормы Федерального закона о государственных закупках из Закона о концессионных соглашениях в силу их ограниченности и рассмотреть вопрос о разработке нового Федерального закона об отборе претендентов на заключение концессионного соглашения либо путем внесения изменений в Федеральный закон о концессионных соглашениях добиться его гибкости и разумной демократичности.

Еще одним бичом суровой действительности проектов ГЧП является отсутствие регистрации прав на земельные участки, необходимые для реализации проектов. Сложности также возникают в связи с тем, что в рамках одного проекта зачастую требуются земельные участки, принадлежащие разным собственникам. К тому же, при оформлении прав на вышеназванные земельные участки, инвестор может столкнуться с непониманием властей, с разрозненностью полномочий по определению того или иногодела земли, и как следствие - срыв сроков исполнения соглашения, якобы по своей вине.

Итак, основными причинами, тормозящими развитие в России государственно-частного партнерства в сфере обеспечения безопасности граждан, являются:

1. Отсутствие в России опыта в осуществлении эффективного взаимодействия между государством и бизнесом;
2. Малоизученность опыта зарубежных стран по практической реализации тех или иных моделей государственно-частного партнерства;
3. Отсутствие, закрепленных на законодательном уровне, полномочий органов государственной власти устанавливать с бизнес - структурами союз, альянс для достижения цели в сфере обеспечения безопасности;

Внедрение принципов государственно-частного партнерства в этой области не только поможет преодолеть негативное влияние кризиса, но будет способствовать более тесному и эффективному взаимодействию государства и бизнеса на благо безопасности государства и его граждан.

Однако, внедрение принципов ГЧП в «нетипичную» для России сферу может произойти только после принятия соответствующих поправок в законодательство.

И все же, учитывая своего рода молодость глобального развития ГЧП в России можно с уверенностью сказать что у этого явления перспективное будущее. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Грамотное и успешное применение ГЧП является предпосылкой к процветанию и скорейшему развитию социально-экономической и как следствие транспортной сферы.

Мы верим в будущее ГЧП и считаем, что практика ответственности государства за развитие инфраструктуры, а частного капитала за своевременную реализацию инвестиционных проектов должна быть продолжена и только тогда она сможет и уже

постепенно начинает приносить свои первые плоды. Достаточно посмотреть на то, что уже сделано и делается, имеется в виду реализуемые проекты. Мы уверены, что пройдет еще немного времени и мы будем испытывать чувство гордости за ГЧП в нашей стране.

Tensor Consulting Group
mail@tencon.ru
<http://tencon.ru>