

Государственно-частное партнерство в развитии социальной сферы регионов Российской Федерации

© 2011 Н.Б. Хомерики

Московский государственный университет технологий и управления

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье проведен анализ проблем обеспечения качества жизни населения, обусловленных недостаточным развитием социальной сферы. Обозначены возможности государственно-частного партнерства по согласованию экономических интересов органов власти и частных компаний для повышения качества жизни населения.

Ключевые слова: региональная экономика, государственно-частное партнерство, социальная сфера, экономические интересы, столица.

В современных исследованиях одновременно с другими основополагающими сферами общества социальную сферу как независимый компонент выделяют такие исследователи, как В.С. Афанасьев, В.С. Барулин, М.Н. Руткевич, А.К. Уледов и ряд других. Под региональной социальной сферой будем понимать систему размещенных в его границах экономических объектов, объединенных по группам экономической деятельности, и специфических экономических отношений, функционирующую для оказания услуг, непосредственно обеспечивающих интеллектуальные и социальные потребности граждан, развитие человеческого потенциала.

Анализ материальной базы социальной сферы регионов РФ демонстрирует ее значительное сокращение. Рассмотрим пример г. Москвы. Численность населения столицы в настоящее время составляет 10,4 млн. чел., а «дневного» – приблизительно 13,3 млн. Для последующего развития Москвы характерны суженный вид воспроизводства населения, стабилизация или медленный рост его численности, одной из причин которого является миграционный прирост. Демографическая нагрузка, в первую очередь в крупных городах, способствует повышению стресса, обусловленного негативными условиями окружающей жителей среды. Столица по плотности населения в настоящее время занимает третье место в мире среди мегаполисов¹.

Жилищный фонд города на 1 января 2008 г. составляет 208,4 млн. м², средний уровень обеспеченности жильем – 19,9 м²/чел. (от 24,4 м²/чел. в Центральном административном округе до 17 м²/чел. в Южном административном округе). При общей интенсивности роста обеспеченности сохраняются значительные различия показателей конкретных территорий. В частности, можно указать на хорошо обеспеченные центр и запад, с одной стороны, и восток, обеспеченный в мень-

шей степени, – с другой. Другая закономерность – повышенная обеспеченность в территориях, находящихся за Московской кольцевой автомобильной дорогой.

Средняя обеспеченность школами составляла 89 % от потребности, при этом западные административные округа и Зеленоград характеризуются наивысшими значениями индикаторов. Наиболее проблемная ситуация с обеспеченностью детскими дошкольными организациями – 50 % от потребности. Обеспеченность объектами культуры муниципального уровня и крытыми спортивными сооружениями также невысока, составляя 22 % и 13 % от потребности, соответственно.

В среднем ежегодно в столице умирает до 130 тыс. чел. По мнению экспертов Комитета здравоохранения Москвы, высокий уровень смертности от заболеваний не менее чем на 20 % вызван неблагоприятной экологической обстановкой. Повышенные значения показателей насильственной смерти, в составе которых дорожно-транспортные происшествия занимают второе место (до 2 тыс. чел. ежегодно), говорят о проблемном состоянии транспортной инфраструктуры.

Доля скоростного внеуличного транспорта в составе пассажирского транспорта составляет 55 %. Приоритетную роль играет метрополитен (46 %). Из его линий девять перегружены в 1,3 раза, недостаточность их длины составляет 90 км. Наиболее сложные условия свойственны в настоящее время Северному, Восточному, Южному, Западному и Северо-Западному административным округам. Количество граждан, не охваченных метрополитеном, составляет 2,4 млн. чел. Показатели уровня качества транспортного обслуживания в некоторых районах в утренние часы отклоняются от норм приблизительно на 50–70 %.

Обеспеченность гаражными местами представляет собой одну из основных проблем раз-

вития комплексной застройки, в силу того что строительство домов по заказу города для снижения их себестоимости осуществляется без подземных гаражей. Это обуславливает размещение стоянок и гаражей без требуемого разрешения органов власти.

Следующая проблема - сниженный уровень экологической безопасности в крупных городах. В существенной степени он обусловлен умением местных органов власти решать следующие задачи: 1) обеспечивать экологическую безопасность на основе сохранения природоохранных территорий, ограничения автотранспортных потоков для уменьшения загрязнения воздуха; 2) гарантировать обеспечение необходимых норм охраны здоровья; 3) создавать эффективные системы обеспечения безопасности населения в кризисных ситуациях; 4) формировать условия для обеспечения общественных потребностей всех категорий граждан.²

Анализ материальной базы социальной инфраструктуры субъектов РФ показывает ее ухудшение за последние 15 лет. Дефицит бюджетных средств, усугубленный последствиями финансово-экономического кризиса, не позволяет осуществлять функции управления объектами инфраструктуры необходимым образом. В связи с этим у государственных структур появляется необходимость поиска дополнительных видов партнерства с частными компаниями в форме новых инструментов привлечения инвестиций в инфраструктурные отрасли.³

Имеющийся в России опыт осуществления инфраструктурных проектов социальной направленности демонстрирует, что традиционные виды государственной поддержки: 1) бюджетные ассигнования компаниям, находящимся в федеральной собственности, 2) субсидии и субвенции регионам и муниципальным образованиям, 3) выделение бюджетных ассигнований открытым акционерным обществам взамен на акции - не дают возможности получения наибольшего эффекта от инвестирования⁴. Необходимо привлечение дополнительного капитала, который может поступать посредством видов партнерства государства и частных компаний на выгодных для последних условиях. Основные фонды социальных отраслей являются еще неосвоенным пространством для привлечения малого и среднего бизнеса. Однако частным компаниям требуются привлекательные условия вхождения в социальную сферу, так как проекты, связанные с ее развитием, как правило, медленно окупаются. Для решения данной проблемы был создан метод государственно-частного партнерства (ГЧП) - взаимодействия органов власти и частных компа-

ний, при котором последние вкладывают свой труд, а первые обеспечивают им благоприятные условия (в общем случае).

Использование ГЧП в качестве значимого фактора развития как социальной инфраструктуры, так и связанных с ней отраслей рассматривают многие страны. Примерами являются: управление учреждениями культуры в Японии, развитие здравоохранения в Великобритании, строительство и эксплуатация телекоммуникационной инфраструктуры в Мексике, Южной Корее и Вьетнаме и т.д. В этой связи М.Б. Джеррард - глава компании "Британские партнерства государства и частного сектора", созданной правительством Великобритании для содействия ГЧП, указывает: "Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированным, ни приватизированным. Политически они представляют собой третий путь, пользуясь которым правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги"⁵.

Реализация ГЧП, способствуя формированию предпосылок взаимовыгодного сотрудничества государства и частных компаний, имеет как достоинства, так и недостатки. К преимуществам можно отнести: 1) конкурентные процедуры отбора частных партнеров; 2) увеличение прозрачности частных хозяйствующих субъектов; 3) адекватное распределение рисков между партнерами; 4) учет баланса экономических интересов участников; 5) применение результативных и инновационных подходов бизнес-сообщества в управлении государственной собственностью. Недостатки можно обобщить следующим образом: 1) затрудненный порядок реализации; 2) повышенные транзакционные издержки; 3) опыт партнеров по управлению конкретными объектами не всегда достаточен; 4) риски формирования совместной структуры корпоративного управления; 5) неоднозначное отношение населения.

Одновременно в мировой практике сложно найти более эффективные способы объединения государственных и частных экономических интересов. Приоритетным преимуществом ГЧП является возможность распределения рисков между участниками - переноса рисков финансирования общественно значимых объектов инфраструктуры или форм деятельности на частного инвестора.

Основные нормативные документы Организации Объединенных Наций (ООН) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в данной сфере определяют две основные категории ГЧП: институциональное и контрактное.

Общей характеристикой распространенных схем ГЧП является стремление к “институциональной определенности”, оба субъекта хотят минимизировать непредусмотренные риски. Для ее повышения применяется два типа институтов: как формальные (законодательство, органы управления развитием ГЧП), так и неформальные (структуры, представляющие мнение третьей стороны партнерства - населения).

Здесь важно отметить, что, с точки зрения ряда ученых, по своей сути “цели частной коммерческой фирмы... и интересы общества хотя бы частично, но конфликтны”⁶, в силу того что потребности бизнеса, базирующиеся на максимизации прибыли, находятся в конфликте с экономическими интересами государства - изъятии части доходов частных хозяйствующих субъектов в виде налогов и иных платежей с их перераспределением. Одновременно приведем мнение Ф.И. Шамхалова о том, что противоречивая природа потребностей государства и бизнес-общества представляет собой условие образования хозяйственных связей между ними⁷.

Помимо стремления обеспечить максимальную прибыль, каждый частный хозяйствующий субъект осуществляет и общественную функцию, обусловленную удовлетворением платежеспособного спроса, другими словами, реализацией экономических интересов населения. Это позволяет разделять точку зрения, оценивающую деятельность бизнес-структур по результатам сочетания индивидуальной выгоды с общественной пользой, и выделить в качестве еще одной потребности частных компаний удовлетворение потребностей населения.

Учитывая роль частных компаний в удовлетворении потребностей населения, можно констатировать, что системное выполнение государством своих функций осложняется без бизнес-общества, с помощью которого органы власти решают возложенные на них задачи. Одновременно предприниматели не могут эффективно развиваться без поддержки государства, так как необходимо создание определенных социально-экономических условий, обеспечивающих его деятельность. Таким образом, от характера, форм и эффективности механизмов партнерства государства и бизнеса зависит удовлетворение потребностей граждан.

ГЧП является институциональной формой такого взаимодействия. В данном случае под ГЧП целесообразно понимать институт регулирования

социального развития, базирующийся на обеспеченной нормами права системе взаимовыгодных отношений государства и предпринимателей, ориентированных на получение синергетического эффекта от согласования экономических интересов и интеграции ресурсов его субъектов при реализации общественно значимых проектов. Экономические интересы государства можно обобщить следующим образом: 1) модернизация государственного и муниципального секторов экономики; 2) экономия средств бюджета и рост налоговых поступлений; 3) формирование конкурентной среды в сфере предоставления публичных услуг. Экономические интересы предпринимателей можно систематизировать так: 1) получение доступа к новым сферам экономики; 2) координация планов развития частных компаний с государственными и муниципальными планами; 3) получение дополнительных доходов в форме прибыли от распоряжения государственными активами.

Гражданам обоюдная реализация экономических интересов государства и предпринимателей на основе ГЧП дает возможность достичь следующих результатов: 1) роста благосостояния, уровня и качества жизни; 2) увеличения результативности использования ресурсов на определенной территории; 3) повышения политической и социальной стабильности. Таким образом, ГЧП позволяет максимально учесть интересы государства и бизнеса и дает положительный импульс развитию социальной сферы.

¹ Гайнутдинов Н.А., Меламед И.И., Столяров О.И. Стратегии развития городов и мегаполисов. Проблемы, цели, механизмы. М., 2007.

² Реорганизация производственных территорий города Москвы: экономические, организационные и градостроительные аспекты / П.И. Бурак [и др.]. М., 2005.

³ Омарова К.А. Проблемы инвестирования материальной базы социальной сферы // Проблемы современной экономики. 2009. □ 3.

⁴ Там же.

⁵ Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development. 2001. V. 38. □ 3.

⁶ См., например: Нельсон Р.Р., Уинтер С.Дж. Эволюционная теория экономических изменений: пер. с англ. М., 2002. С. 469.

⁷ Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: власть и бизнес. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 110.