
ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗАДАЧ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Морозова Наталья Ивановна,

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления Волгоградского института бизнеса;

neon_mauka@mail.ru

В статье автором рассматривается значение государственно-частного партнерства в развитии социальной и производственной инфраструктуры. Подчеркивается необходимость использования ГЧП не только на государственном, но и на муниципальном уровнях. Обобщаются интересы частного сектора и государства, способствующие повышению качества жизни населения. Предлагается использовать критериальную модель для научно обоснованного распределения полномочий между государством и частным сектором.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, социально ориентированное развитие экономики, государство, частный сектор, общественные услуги, производственная инфраструктура, социальная инфраструктура, институциональная среда, качество жизни населения.

Формирующийся институт социального государства в настоящее время вступает в полосу кризиса. Это связано с тем, что государству становится все труднее справиться с тем бременем обязательств, прежде всего, социального характера, которое оно взяло на себя по отношению к своим гражданам. Существующие бюджетные ограничения на федеральных и особенно местных уровнях не позволяют финансировать все необходимые социальные и экономические проекты только за счет средств бюджета. В связи с этим необходимо устанавливать кооперационные связи на рыночных принципах с частным сектором по поводу оказания общественных услуг, что соответствует основным идеям концепции новой системы государственного управления (New Public Management, NPM). Тем самым, по мнению французского общественного деятеля Л. Фабиуса, на смену государству-властелину в XXI в. приходит время государства-партнера – «наступает эпоха синтеза»

государственного и частного секторов, что делает государство более эффективным, справедливым и прозрачным [5, с. 30].

Деловые связи власти и частного сектора стали формироваться еще в XX в., а их теоретическое отображение нашло в работах Дж. Бьюкенена и Г. Таллока, связанных с теорией гражданского общества и общественного договора [2]. С тех пор мировая наука уделила этим вопросам большое внимание, продемонстрировав широкий комплекс исследовательских подходов и моделей. Однако и сегодня продолжается поиск эффективного взаимодействия государства и частного сектора.

В качестве одного из перспективных инструментов взаимодействия государственного и частного сектора в экономической и социальной сферах выступает «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП) или «партнерство государства с частным сектором» (public & private partnership). Тесные связи между государством и частным сектором вытекают и из самой сущности правового государства и рыночной системы управления. Однако в их союзе неизбежно проявляется противоречие: у органов государственной власти существуют определенные обязательства перед населением и соответствующие расходы, а у частного сектора – интересы извлечения прибыли. Однако недостаточное развитие социальной и производственной инфраструктуры выступает преградой как для осуществления перспективных планов бизнеса, так и для выполнения органами публичной власти своих обязательств. Использование ГЧП позволяет разрешить указанное противоречие и получить синергетический эффект от коллективного и инновационного использования ресурсов частного сектора и общества. Форма разрешения противоречия будет зависеть от зрелости гражданского общества, развитости общественных институтов, прозрачности и эффективности партнерского взаимодействия.

Кроме того, согласно исследованию британских (Partnerships UK) и международных экспертов (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)), использование ГЧП (или МЧП) обеспечивает лучшее соотношение цены и качества, предоставление обществу услуг.

Таким образом, ГЧП будет использоваться там, где государство и частный сектор имеют взаимодополняющие интересы и не в состоянии действовать независимо друг от друга, что будет способствовать повышению качества жизни населения (рис. 1).

Однако не только государство, но и муниципалитеты начинают вступать в отношения социального партнерства с частным сектором. Подобное участие усиливает возможности органов местного самоуправления в решении социально значимых вопросов. Поэтому сегодня необходимо говорить не только о государственно-частном, но и о муниципально-частном партнерстве (далее – ГЧП, МЧП соответственно). Для дальнейшего исследования мы будем под государством («public») понимать всю совокупность органов управления, реализующих свои властные полномочия на федеральном, региональном и

муниципальном уровнях. В связи с этим термины государственно-частное партнерство и муниципально-частное партнерство будем использовать как синонимы.

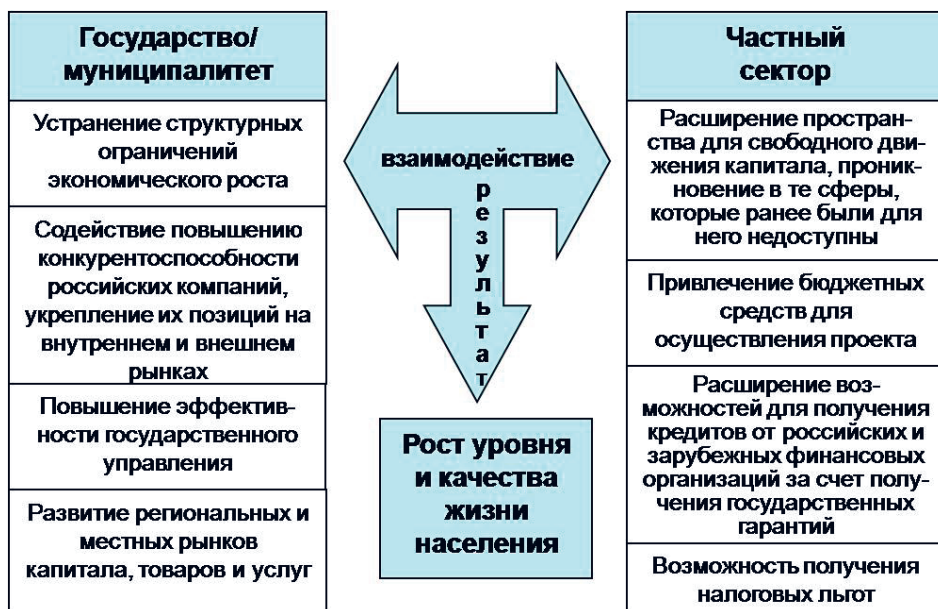


Рис. 1. Интересы участников частно-государственного партнерства, способствующие повышению уровня и качества жизни населения

Источник: составлено автором

Опыт применения ГЧП в каждой стране уникален и определяется уровнем развития рыночной экономики и особенностями национального законодательства по ее регулированию.

Широкое распространение ГЧП для решения общественно важных экономических и социальных задач находит в странах Евросоюза, демонстрируя, что взаимодействие государства и частного сектора является эффективным способом достижения целей развития. Так, в период с 1990 по 2010 гг. в странах ЕС были реализованы 1452 проекта ГЧП на сумму 272 млрд евро. Только в 2010 г. их было 112, и их стоимость составила 18,3 млрд евро. Значительная доля проектов ГЧП присутствует в экономике Франции – общий объем соглашений ГЧП за 2010 г. составил 1,8 млрд евро [8].

Бесспорным лидером в ЕС по количеству соглашений ГЧП является Великобритания, на экономику которой по итогам 2010 г. приходится 44 сделки из 112 проектов в ГЧП в целом по ЕС. В Великобритании реализация на практике концепции «Государственно-частного партнёрства» началась в 1992 году преимущественно в форме «Частной финансовой инициативы» (The Private Finance Initiative – PFI). Динамика привлечения инвестиций по схеме ЧФИ в Великобритании за 1995 – 2008 гг. представлена на рис. 2.

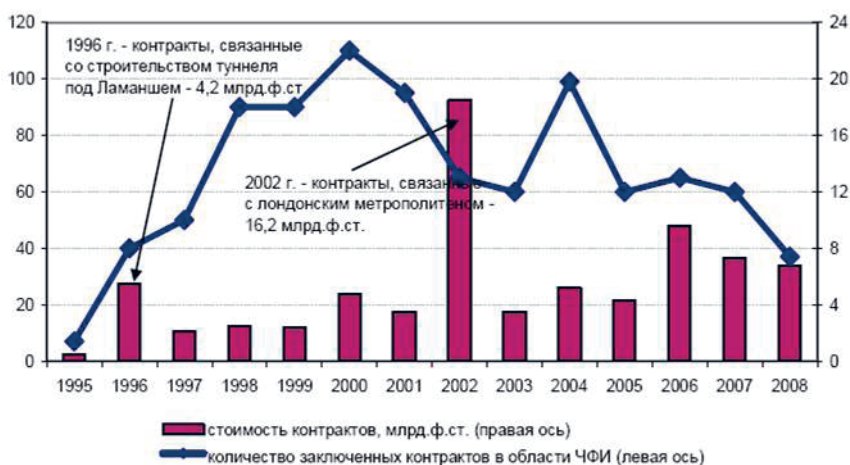


Рис. 2. Динамика привлечения инвестиций по схеме ЧФИ в Великобритании

Следующие результаты по численности и стоимости соглашений ГЧП в общем объеме ЕС за аналогичный период продемонстрировала Испания – 10,1% и 11,4% соответственно. На третьей позиции Франция – 5,4% и 5,3% [7].

Если для западных стран характерна либеральная идея взаимоотношений власти и бизнеса в экономике, то Япония никогда не отказывалась от патерналистских отношений. Расходы на экономические цели составляют около 20% расходов, финансируемых правительством за счет бюджетных средств. Источником столь крупных расходов является система государственного кредитования и инвестирования, которая прямо не входит в бюджет, а составляет особый элемент бюджетной системы.

Активно кредитуются конкретные отрасли под низкий процент, государство дает сигнал частным кредитным институтам относительно направлений отраслевой экономической политики, приглашая их следовать за собой. Это явление часто называют «эффектом колокольчика для коровьего стада». Кроме того, в Японии кредитные институты осуществляют в отношении предприятий-заемщиков разнообразные услуги и консультативную помощь в области финансов, управления, разработки предпринимательской стратегии. Это позволяет обеспечить эффективное использование предприятиями заемных средств и их своевременный возврат [1, с. 268-274].

Что касается России, то государственно-частное партнерство находится еще в стадии становления. Порядок применения механизма ГЧП в России регулируется отдельными специальными нормативно-правовыми актами [11, 12, 13, 14 и др.]. Однако до сих пор не принят проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [6]. Он учитывает имеющийся законодательный опыт, а также дополняет его необходимыми понятиями, расширяя область применения ГЧП. Принятие этого закона представляется более чем своевременным.

Кроме того, в целях более эффективной реализации проектов ГЧП можно предложить:

- определить на уровне федерального закона положения об организации и проведении конкурсов на заключение соглашений на принципах ГЧП (во избежание рисков применения законодательства о госзаказах);
- гармонизировать различные законодательные акты налогового, бюджетного и земельного законодательства, применимые к реализации проектов ГЧП.

Существующая «архитектура налоговой системы» России в принципе не способствует расширению применения ГЧП и носит подавляющий характер в части налога по НДС. Определенный интерес для стимулирования инвестиционной активности в развитие инфраструктуры с использованием механизма ГЧП представляет опыт Франции, где создан фонд компенсации НДС, который предназначен для возмещения местным бюджетам расходов на оплату налога, которым облагаются инвестиции. Это своеобразный способ возмещения НДС из бюджета центрального правительства в местный. В России возмещение налога получают организации-плательщики налога или индивидуальные предприниматели, но не бюджет. Возврат налога в региональный и местный бюджет увеличит его величину и позволит финансировать другие расходы. Более того, компенсации НДС будут поощрять инвестиционную деятельность региональных органов власти и органов самоуправления. Использование такого механизма в России позволило бы поддерживать высокие темпы экономического развития и поощрять те регионы и муниципальные образования, которые привлекают частные инвестиции на реализацию общественно значимых проектов.

Особое внимание необходимо обратить на законодательное совершенствование механизмов ГЧП на региональном и муниципальном уровнях. В настоящее время законодательство о ГЧП принято в 69 субъектах России, однако большая их часть, как правило, характеризуется наличием ряда общих недостатков:

- не предусматривают многих механизмов и форм сотрудничества, потенциально интересных инвесторам (партнерам);
- зачастую носят декларативный характер;
- имеют невысокий уровень юридической проработки;
- крайне слабо обоснованы, что делает невозможным их практическое применение [9, с. 9-10].

Предложенные изменения законодательства призваны снять существующие ограничения и расширить возможные формы реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства.

Важное значение имеет вопрос, какие из полномочий могут быть переданы частному сектору. Так, во Франции обеспечение транспортного сообщения, экологические службы, занимающиеся сбором и вывозом мусора или обеспечением водоснабжения, находятся в сфере ответственности коммун,

которые передают право на оказание этих услуг частным предприятиям. В Италии развитие государственного и частного партнерства при реализации региональных бюджетных программ происходит в рамках сетевых структур, к участию в которых местная администрация привлекает все активные общественные силы – негосударственные организации, местный бизнес, университеты, торговые палаты и др. [10, с. 129].

Для более успешного применения ГЧП необходимо, чтобы процесс передачи социально значимых полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления и частным сектором носил не стихийный характер, а осуществлялся на основе научно разработанных критериев. В зарубежной научной литературе предлагается использовать следующие критерии: эффективность и равенство доступа к ресурсам. Такой подход можно использовать в российской практике управления (табл.).

Таблица

Критерии распределения полномочий между частным и государственным сектором [15]

Полномочия (предоставляемые услуги)	Критерии распределения для государственного и частного производства		
	Эффективность	Равенство доступа к ресурсам	Сводный
Пожарная охрана	Ч	Г	Ч
Полицейская охрана	Ч	Г	Г
Сбор мусора	Ч	Ч	Ч
Парковое хозяйство (местные парки)	Ч	Г	Г
Содержание улиц	Ч	Ч	Ч
Регулирование дорожного движения	Ч	Ч	Ч
Местный общественный транспорт	Ч	Ч	Ч
Местные библиотеки	Г	Г	Г
Начальное образование	Ч	Г	Ч, Г
Среднее образование	Ч	Г	Ч, Г
Общественный транспорт	Ч, Г	Г	Ч, Г
Водоснабжение	Ч	Г	Г
Канализация	Ч, Г	Ч, Г	Ч, Г
Удаление отходов	Ч	Ч	Ч
Здравоохранение	Г	Г	Г
Больницы	Ч, Г	Г	Ч, Г
Электроснабжение	Ч	Ч	Ч
Предотвращение загрязнения воды и воздуха	Г	Г	Г
Специальная полиция	Г	Г	Г
Региональные парки	Г	Г	Г
Региональное планирование	Г	Г	Г

Примечание: Ч – частный сектор, Г – государственный сектор.

Таким образом, ГЧП имеет большой потенциал в области реализации общественных услуг. С помощью различных инструментов государство стимулирует привлечение частных инвестиций в реализацию общественно значимых проектов, направленных на обновление основных фондов, инфраструктуры, строительство новых предприятий, проведение научно-технических разработок [3, 4]. Это необходимо в связи с тем, что частный сектор, использующий рыночные механизмы, работает более эффективно, чем традиционные государственные структуры, непосредственно контактирует с потребителями таких услуг – гражданами и юридическими лицами. Объединяя усилия государственного и частного сектора на взаимовыгодной основе, общество получает необходимые товары и услуги без дополнительной нагрузки на бюджет. Все это будет способствовать более полному удовлетворению потребностей населения, созданию дополнительных рабочих мест, повышению уровня и качества жизни населения.

Список источников

1. Балтина, А.М. Финансовые системы зарубежных стран [текст] / А.М. Балтина, В.А. Волохина, Н.В. Попова. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 304 с.
2. Бьюкенен, Дж. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии [текст] / Дж. Бьюкенен, Г. Таллок // Сочинения. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Фонд экономической инициативы / Пер. с англ. – М.: Таурис Альфа, 1997. – Т. 1. – С. 31 – 206.
3. Морозова, Н.И. Влияние финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на качество жизни населения [текст] / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 3 (20). – С. 131 – 134.
4. Морозова, Н.И. Роль государственно-частного партнерства в формировании и реализации промышленной политики [текст] / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 3 (24). – С. 150 – 155.
5. Панкратов, А.А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы [текст] / А.А. Панкратов. – М.: «Анкил», 2008. – 248 с.
6. Проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ) // Сайт Минэкономразвития России [электронный ресурс]. – URL: <http://http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc>.
7. Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России // Электронный журнал «Инициативы XXI века» [электронный ресурс]. – URL: <http://www.ini21.ru>.
8. Сайт WOC Research (World Organization of Creditors) [электронный ресурс]. – URL: <http://research.wocorg.com/index.php?name>.
9. Салихов, Х.М. Законодательное совершенствование механизмов го-

сударственно-частного партнерства: региональные аспекты [текст] / Х.М. Салихов // Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы; под общей ред. А.А. Зверева. – М., 2009. – С. 9 – 13.

10. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах [текст] / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: «Весь мир», 2010. – 416 с.

11. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 25.04.2012) «О концессионных соглашениях» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013) [текст] // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II), ст. 3126.

12. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013) [текст] // Собрание законодательства РФ. 2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105.

13. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [текст] // Собрание законодательства РФ. 2005, № 30 (ч. II), ст. 3127.

14. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» [текст] // Собрание законодательства РФ. 1996, № 1, ст. 18.

15. Shah Anwar Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An Interpretive Essay [текст] // Journal of Economic Surveys. – 1988. – № 2 (3). – P. 209 – 243.

PROSPECTS OF PARTICIPATION OF THE PRIVATE SECTOR IN THE RESOLUTION OF SOCIAL-ECONOMIC TASKS AT THE STATE AND MUNICIPAL LEVELS

Morozova Natalya Ivanovna,

Dr. Sc. of Economy, Professor of the Chair of economics and management of Volgograd Business Institute; meon_mauka@mail.ru

The author has reviewed the value of the public-private partnership (PPP) in development of the social and production infrastructure. The necessity of using the PPP not only at the state but at the municipal levels has been underlined. The interests of the public sector and the state favoring the population life quality increase have been generalized. It has been proposed to use the criteria model for the scientifically justified differentiation of the authorities between the state and the private sector.

Keywords: public-private partnership, socially-oriented development of economics, state, private sector, public services, industrial infrastructure, social infrastructure, institutional environment, population life quality.