

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

**МОРОЗОВА Наталья Ивановна - доктор экономических наук, доцент  
кафедры экономики и управления Волгоградского института бизнеса (Россия)**

**УДК 334**

---

*В статье автор показывает роль государственно-частного партнерства в формировании и реализации социальной политики в России. Характеризует особенности ГЧП. Показывает необходимость его использования для совершенствования системы управления в экономической и социальной сферах в России. Автор приводит анализ сдерживающих факторов развития ГЧП в России. Предлагает пути совершенствования системы управления ГЧП в России.*

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

Акцент на развитие человека и более полного удовлетворения его потребностей становится все более очевидной общемировой тенденцией развития на современном этапе. Об этом свидетельствуют ряд документов, принятых на международном уровне. Так, в 1990 г. выходит первый «Доклад о развитии человека», подготовленный Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), в котором было сформулирована основная цель развития: «Подлинное богатство народов – люди. Основная цель развития состоит в создании условий, дающих людям возможность жить долгой, здоровой и творческой жизнью. Это может показаться простой истиной. Но о ней часто забывают из-за текущей заинтересованности в накоплении сырьевых товаров

и денежного богатства» [1]. Однако необходимо, чтобы такая норма отношения к человеку воспринималась не в качестве всего лишь декларации, а как основание для определения политического курса каждого государства. Тем самым развитие человека нуждается в формулировке всеобщих целей или ориентиров развития. Ключевые цели международного развития обозначены в «Декларации тысячелетия» Организации Объединенных Наций, принятой 18 сентября 2000 г. на Саммите тысячелетия ООН [2]. Исходя из общих, ключевых целей, сформулированных в «Декларации тысячелетия», предлагается комплекс количественных критериев в Целях развития тысячелетия [3] для измерения и мониторинга мировых успехов в достижении прогресса по ключевым направлениям. Полный набор Целей развития тысячелетия состоит из 8 целей, 18 задач и 48 показателей. Большинство заявленных задач необходимо решить к 2015 г. Возможные стратегии действий, направленные на достижение целей и выполнение обязательств, сформулированных в «Декларации тысячелетия», отражены в докладе «План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций» [4].

Общеизвестен высокий уровень социальной защиты в Западной Европе, основные направления социальной политики которой были сформулированы в Европейской социальной хартии (рис. 1).



Рис. 1. Европейская социальная хартия (пересмотренный вариант) [5, с. 19].

На очередном совещании Европейского союза (далее – ЕС) в марте 2000 г. в Лиссабоне обсуждался проект «Модернизация европейской социальной модели посредством инвестиций в человеческие ресурсы и построение активного государства благоденствия», позже он был поддержан Европейским Советом. Согласно данному документу: «Граждане – это главный ресурс Европы, и именно на этом должна быть сконцентрирована вся политика Евросоюза. Инвестировать в людские ресурсы и развивать активное и динамичное социальное государство будет главной целью экономики, основанной на знаниях. Кроме того, следует стремиться обеспечивать гарантии тому, чтобы развитие экономики не усугубляло существующие социальные проблемы, такие как безработица, социальная маргинализация и бедность» [цит. по : 6, с. 176]. Последующие официальные документы институтов ЕС (Решения Европарламента, сообщения Комиссии и др.) подтвердили избранный курс и намерение следовать ему в рамках реализации Европейской социальной модели.

В то же время формирующийся институт социального государства в настоящее время вступает в полосу кризиса. Это связано с тем, что государству становится все труд-

нее справиться с тем бременем обязательств (прежде всего социально-экономического характера), которые оно взяло на себя по отношению к своим гражданам. Существующие бюджетные ограничения не позволяют финансировать все необходимые социальные и экономические проекты за счет средств бюджета. В связи с этим возникает необходимость организации работы отраслей общественных услуг на рыночных принципах, что соответствует основным идеям концепции новой системы государственного управления (New Public Management, NPM). Тем самым, по мнению французского общественного деятеля Л.Фабиус, на смену государству-властелину в XXI в. приходит время государства-партнера – «наступает эпоха синтеза», что делает государство более эффективным и открытым [цит. по : 7, с. 30].

В качестве ключевого инструмента совершенствования системы управления в экономической и социальной сферах выступает государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) или «партнерство государства с частным сектором» (public & private partnership), под которым понимают «...любые официальные отношения или договоренности на фиксированный или не-

ограниченный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области». При этом акцент делается на том, что «Правительство в ГЧП-проектах выступает не столько регулятором или катализатором экономической активности, сколько партнером частного сектора, участвует в проектах на равных правах с частным инвестором, а не реализует в отношении его свои властные полномочия» [8, с. 6]. В основе приведенной формулировки «...лежит определение public-private partnership (PPP), используемое в официальных документах Организации экономического сотрудничества и развития».

Между тем в союзе государства и частного сектора неизбежно проявляется противоречие: у государства существуют определенные обязательства перед обществом и соответствующие расходы, а у частного сектора

– интересы извлечения прибыли. Однако недостаточное развитие социальной и производственной инфраструктуры выступает препятствием как для реализации перспективных планов бизнеса, так и для исполнения государством своих обязательств.

Таким образом, ГЧП будет использоваться там, где государство и частный сектор имеют взаимодополняющие интересы и не в состоянии действовать самостоятельно и независимо друг от друга (рис. 2), что будет способствовать повышению качества жизни населения.

Опыт применения ГЧП в каждой стране уникален и определяется уровнем развития рыночной экономики и особенностями национального законодательства по ее регулированию. Однако каждая страна проходит через ряд этапов в построении системы управления ГЧП, прежде чем такое партнерство начнет полноценно функционировать (табл. 1) [9, с. 31–32].

Большинство стран, включая Россию, находятся пока на первом этапе развития ГЧП (рис. 3).



Рис. 2. Интересы участников частно-государственного партнерства, способствующие повышению качества жизни населения.

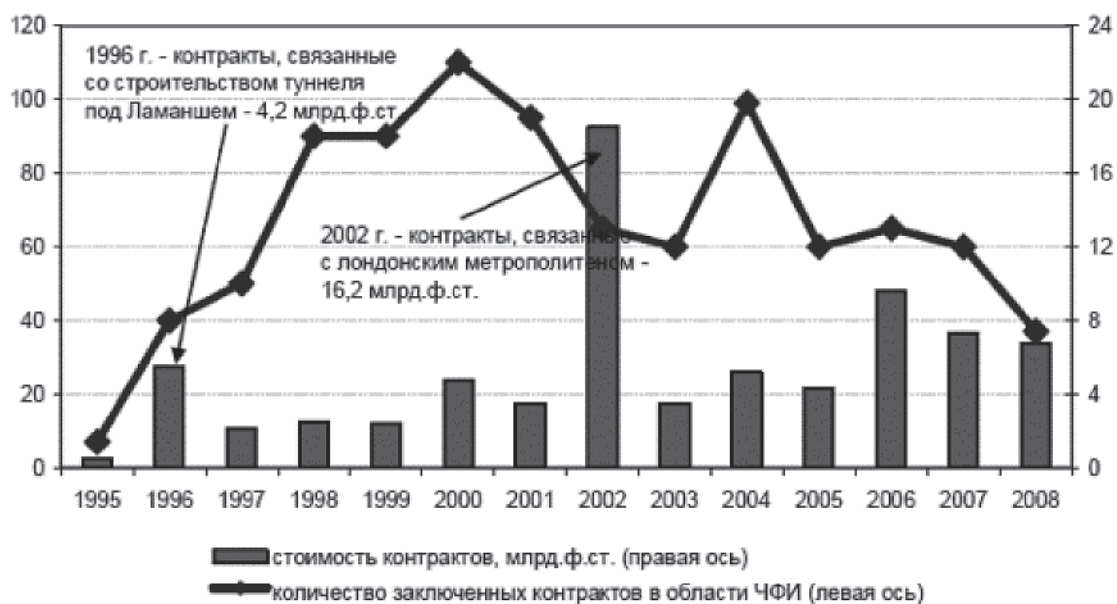
Таблица 1  
Этапы развития ГЧП

Этап 1	Этап 2	Этап 3
Формирование основ политики ГЧП	Формирование нормативно-правовой базы	Образована работоспособная система ГЧП
Проверка правовой жизнеспособности	Подготовка и публикация практических руководств	Ликвидированы правовые барьеры на пути развития ГЧП
Определение первоочередных проектов	Образование структур ГЧП	Модели ГЧП усовершенствованы и размножены
Разработка базовых понятий	Продолжение развития рынка услуг ГЧП	Наблюдается поток заключаемых контрактов ГЧП
Применение опыта взаимодействия государства в другими секторами хозяйства	Расширение ряда проектов с включением новых секторов хозяйства	Достигнут долгосрочный политический консенсус
Начало построения рынка услуг ГЧП	Привлечение новых источников финансовых средств	Используется полный спектр источников финансирования
		Расширяется спектр инвесторов в инфраструктуру, включая пенсионные, страховые и иные частные фонды
		Достигнут высокий уровень знаний и навыков у государственных служащих способных применить опыт ГЧП



Рис. 3. «Кривая зрелости» рынка ГЧП [9, с. 31–32].





Источник: британская Ассоциация финансовых услуг, PFI in the UK & PPP in Europe 2009.

Рис. 4. Динамика привлечения инвестиций по схеме ЧФИ в Великобритании

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

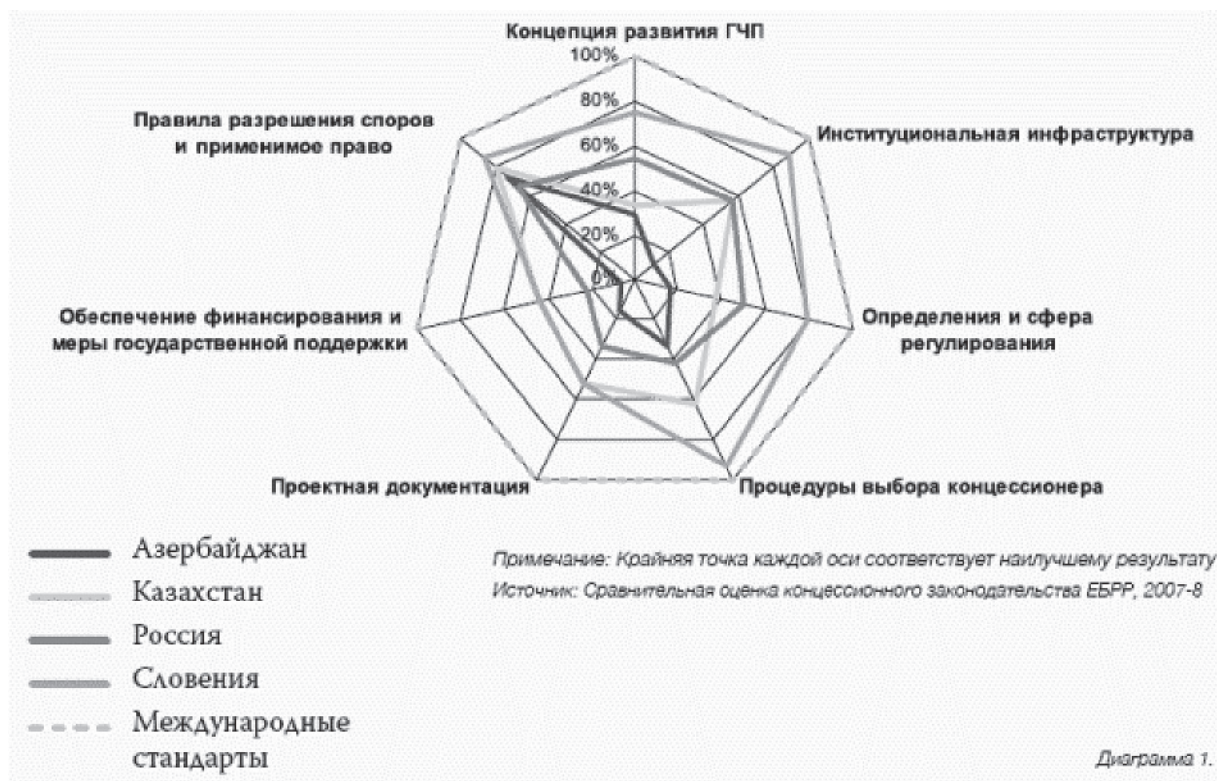


Рис. 5. Степень соответствия концессионного законодательства передовым международным стандартам

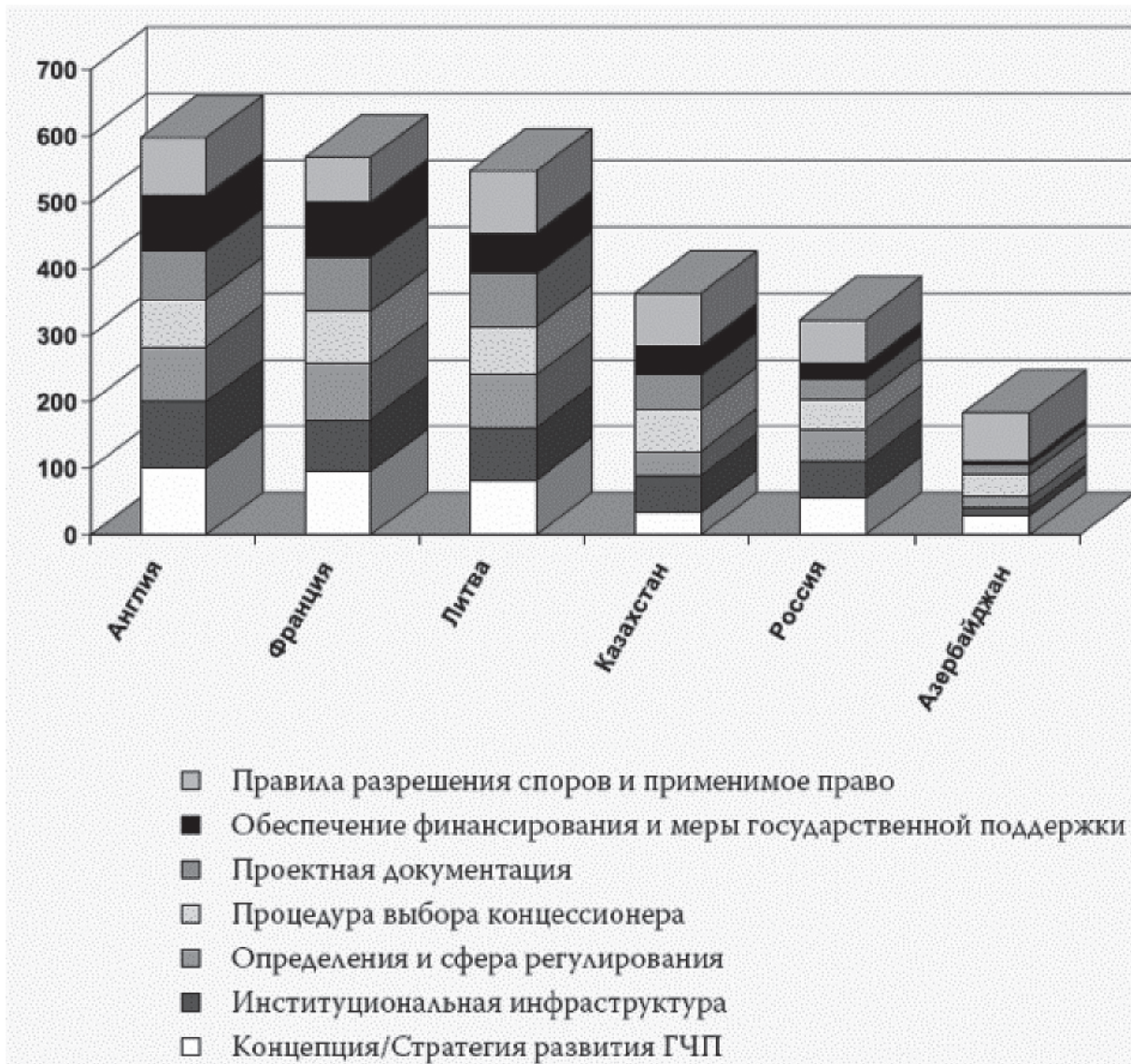


Рис. 6. Сравнение российского концессионного законодательства с законодательствами других стран

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 [10].

По количеству соглашений ГЧП бесспорным лидером является Великобритания, на экономику которой по итогам 2010 г. приходится 44 сделки из 112 проектов в ГЧП в целом по ЕС. 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% [11].

Динамика привлечения инвестиций по схеме ЧФИ в Великобритании за 1995 – 2008 гг. представлена на рис. 4.

Что касается России, то первый опыт в области реализации проектов ГЧП она получила в сферах ЖКХ, строительстве трубопроводных систем, объектов электроэнергетики еще в середине 1990-х в условиях правового вакуума, поскольку Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ) [12] был принят только в 2005 году.



Однако существующий нормативно-правовой акт о концессиях в России, как наглядно демонстрируют рис. 5, 6, требует дальнейшего совершенствования [13, с. 41–42].

Как можно увидеть на рис. 6, российское концессионное законодательство необходимо улучшать в части правил, регулирующих обеспечение финансирования и мер государственной поддержки, а также соблюдение норм проектной документации.

К сожалению, до сих пор на рассмотрении в правительстве Российской Федерации находится проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [14], который призван учиться имеющийся законодательный опыт, а также дополнить его необходимыми понятиями, расширить 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.

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 [15].

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.

Предложенные изменения законодательства помогут снять существующие ограничения и расширить возможные формы взаимоотношений частного бизнеса и государственной власти. Все это будет способствовать более полному удовлетворению потребностей населения в товарах и услугах, созданию дополнительных рабочих мест, повышению уровня и качества жизни населения [16, 17].

#### **Литература**

1. Доклад о развитии человека 2010 года «Реальное богатство народов: пути к развитию человека» [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/index.shtml>
2. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от

8 сентября 2000 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml)

3. Официальный перечень показателей достижения ЦРДТ [Электронный ресурс] // Сайт Научно-исследовательского центра содействия международному развитию. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>

4. План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. URL : <http://www.un.org/ru/development/surveys/social.shtml>

5. Ройк В. Социальная модель государства: опыт западноевропейских стран и выбор России // Человек и труд. 2006. № 1. – С. 18 – 22.

6. Социальная Европа в XXI веке /Под ред. М. В. Каргальной. М. : Изд-во «Весь мир». – 2011. – 528 с.

7. Панкратов А.А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы. – М.: «Анкил», 2008. – 248 с.

8. Возможности федеральных инвестиций через ГЧП: Сборник нормативных актов по ГЧП в Российской Федерации. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. – 972 с.

9. Государственно-частное партнерство: теория и практика /В.Г.Варнаровский, А.В.Клименко, В.А.Королев и др. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – 287 с.

10. WOC Research (World Organization of Creditors) [Электронный ресурс] URL: <http://research.wocorg.com/index.php?name=News&op=article&sid=17>

11. Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России // Электронный журнал «Инициативы XXI века» [Электронный ресурс] URL: <http://www.ini21.ru/?id=1231>.

12. О концессионных соглашениях: Федер. закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 25.04.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

13. Зверев А.А. Законодательное регу-

**SUMMARY**

*The author of the article has demonstrated the role of the public-private partnership in the establishing and implementation of the social policy in Russia. The peculiarities of the public-private partnership have been characterized. The necessity of its application for improvement of the system of management of the economic and social areas in Russia has been presented. The author has provided the analysis of the constraints in the development of the public-private partnership in Russia. The ways for improvement of the public-private partnership management system in Russia have been proposed.*

лирование государственно-частного партнерства: риски и перспективы развития // Государственно-частное партнерство: Пути совершенствования законодательной базы / Под общей редакцией А. А. Зверева. – М.: 2009. – С. 37 – 47.

14. 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://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20120622\\_015](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20120622_015)

15. Салихов Х.М. Законодательное совершенствование механизмов государственно-частного партнерства: региональные аспекты // Государственно-частное партнерство: Пути совершенствования законодательной базы /Под общей редакцией А. А. Зверева. – М.: 2009. – С. 9 – 13.

16. Морозова Н. И. Анализ качества жизни населения России: региональный аспект // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. – № 3 (16). – С. 108–113.

17. Морозова Н. И. Эволюция общества в сторону накопления элементов социализации – ведущая тенденция современного общественно-экономического развития / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2011. – № 1 (14). – С. 64–69.