

Гавалиди Ксения Николаевна

аспирант кафедры менеджмента организации
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ГЧП КАК СПОСОБА РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация:

В статье обоснована необходимость более активного использования механизмов государственно-частного партнерства в осуществлении социальной политики государства и реализации его отдельных социальных обязательств. Раскрыта сущность ГЧП-проектов применительно к социальной сфере. Охарактеризованы основные теории и концепции возможного участия частного сектора в решении социальных задач (концепции «компания собственников», «компания участия», «разумного эгоизма»). Определены проблемы, сдерживающие использование механизмов ГЧП в социальной сфере в настоящее время.

Ключевые слова:

социальная защита, социальная поддержка, социальная политика, государственно-частное партнерство, государство, бизнес, частный сектор, стейкхолдер, расходы государства на социальную политику.

Gavalidi Ksenia Nikolayevna

PhD student,
Business Management Department,
Saint Petersburg State University of Economics

DEVELOPMENT OF PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP AS A WAY OF REALIZATION OF SOME COMPONENTS OF THE SOCIAL POLICY

Summary:

The article justifies the need for more dynamic use of public-private partnership mechanisms in the implementation of the state social policy and realization of its specific social obligations. The essence of the public and private partnership projects in the social sphere is described. The author considers the basic theories and conceptions of possible participation of the private sector in the solving of social problems (conceptions of "company of proprietors", "participating company", "rational egoism"). The current challenges constraining the use of the public-private partnership in the social sector are defined.

Keywords:

social protection, social support, social policy, public-private partnerships, government, business, private sector, stakeholders, state expenses on social policy.

В условиях глубоких социально-экономических и структурных изменений, происходящих в стране, затрагивающих все отрасли и сферы деятельности, особенно остро встают вопросы приемлемой реализации социальных обязательств государства как одной из задач его социальной политики.

Анализ научной и специализированной литературы позволяет выделить подходы к пониманию сущности социальной политики как к [1]:

- 1) совокупности мероприятий по решению проблем, касающихся всего общества;
- 2) совокупности мероприятий по стабилизации социально-трудовых отношений, процессов взаимодействия труда и капитала;
- 3) практическим мерам по оказанию социальной помощи наиболее нуждающимся категориям граждан;
- 4) практическим инструментам по минимизации негативных последствий социального неравенства, реализуемым на основе фискальной политики, а также специальных перераспределительных мер;
- 5) комплексу мер, основанному на принципах социальной справедливости и партнерства как ключевых ценностях гражданского общества.

В наиболее общем плане социальная политика представляет собой систему мероприятий, механизмов, инструментов и технологий воздействия государства на социальное устройство, реализуемых через профильные ведомства, а также региональную и муниципальную власть, ориентированную на повышение качества и уровня жизни значительных социальных категорий населения и финансируемую из средств государственного бюджета.

По мнению зарубежного исследователя Ю. Хабермаса, социальная политика представляет собой «...атрибут современной системы отношений, регулируемых демократическими нормами» [2]. При этом исследователь указывает на важность процесса общественных переговоров и социального партнерства, становление механизмов социального страхования, не затрагивающих вопросы неравенства собственности, дохода и власти в рамках социальной структуры государства.

Социальная политика рассматривается также как система мер, направленная на оптимизацию социального развития общества, на гармонизацию отношений социальных групп; а также как особый вид деятельности, состоящий в создании оптимальных условий для удовлетворения жизненных потребностей различных категорий и слоев населения. Социальная политика может рассматриваться и как процесс координации деятельности социальных институтов и социальных групп, связанный с активизацией самозащитных действий тех или иных социальных слоев населения и в особенности тех групп, которые находятся в сложной жизненной ситуации [3].

Таким образом, социальная политика как особая деятельность государства объемлет такие понятия, как «социальная защита» и «социальная помощь». На текущем этапе в теории управления социально-экономическими процессами наблюдаются различные подходы к трактовке категорий «социальная защита» и «социальная помощь населению».

О роли социальной политики в национальной экономике на нынешнем этапе развития говорит уровень затрат на ее реализацию (рис. 1).

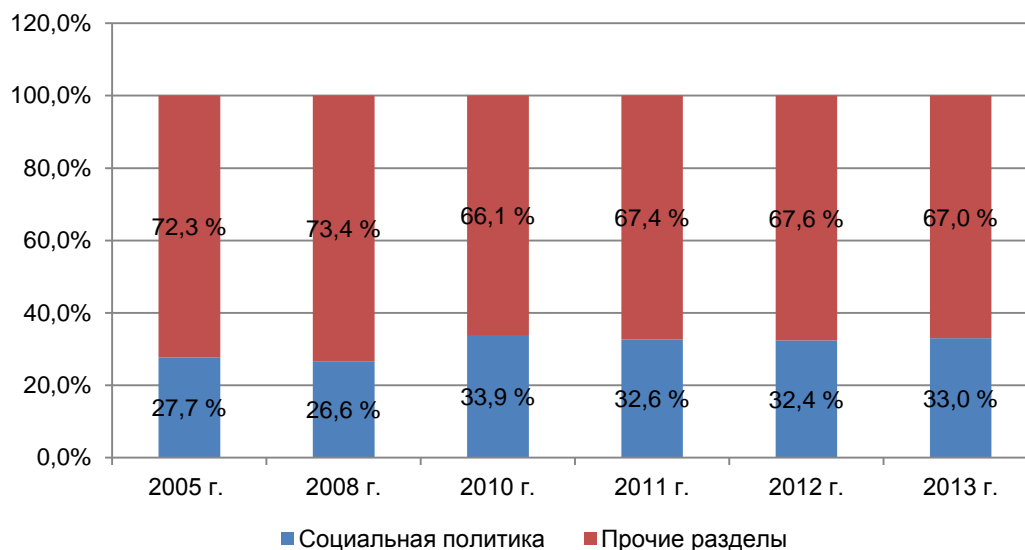


Рисунок 1 – Изменение удельного веса расходов государства на осуществление социальной политики в общем объеме консолидированного бюджета РФ за 2005–2013 гг. [4]

Одной из важнейших тенденций современного этапа развития является увеличение удельного веса расходов государства на социальную политику (с 27,7 % в 2005 г. до 33 % в 2013 г.), а также общее увеличение объемов затрат на данное направление деятельности. Так, за рассматриваемый период объем расходов государства на социальную политику вырос более чем в 2,6 раза, значительно превзойдя общие темпы роста расходов государства. Данное обстоятельство оказывает прямое влияние на вопросы осуществления социальной поддержки и защиты населения, проявляющееся, в частности, в том, что государство существенно «диверсифицировало» направления социальной поддержки и защиты граждан на текущем этапе (таблица 1).

Таблица 1 – Доля социальных расходов государства в структуре ВВП России за 2004–2013 гг., % [5]

Показатель	2004	2005	2007	2009	2011	2013
Расходы на социальную политику, всего	16,4	17,2	17,7	22,3	21,0	22,4
Образование	3,5	3,7	4,0	4,6	4,0	4,3
Здравоохранение, физкультура и спорт	3,3	3,7	4,2	4,3	3,8	3,5
Социальная защита, в том числе:	8,9	9,1	8,8	12,5	12,5	14,4
пенсии	6,3	6,0	5,2	7,5	8,2	8,6
страховая поддержка	0,7	0,6	0,8	1,1	0,8	0,7
социальная помощь	1,1	1,8	1,9	2,6	2,9	3,1

В условиях нестабильной и труднопрогнозируемой макроэкономической ситуации, а также множества нерешенных внутренних проблем в части реализации социальной политики государства особенно остро встают вопросы эффективного экономического обеспечения социальной поддержки наименее обеспеченных групп населения. В данном контексте одним из направлений модернизации экономических основ социальной поддержки населения видится активное вовлечение ресурсов частного сектора в обеспечение отдельных элементов системы социальной защиты населения.

На сегодняшний день существуют следующие основные теории и подходы, определяющие особенности участия частного сектора в решении социальных задач:

1. В рамках первого подхода (основоположником которого является М. Фридман с концепцией «корпоративного эгоизма») исследователями выделяется единственная ответственность частного сектора, состоящая в необходимости использовать ресурсы для получения дополнительной прибыли, пока все это осуществляется в рамках установленных правил игры. Иными словами, социальная ответственность бизнеса состоит в обеспечении экономических интересов акционеров компании. Данная концепция реализована в понятии «компания собственников» (shareholder company): для такой компании основным приоритетом являются финансовые дивиденды и прибыль, а процесс принятия решений в компании ориентирован главным образом на интересы акционеров и собственников. Сотрудники и персонал компании рассматриваются как наемная рабочая сила, продающая свои навыки и получающая взамен заработную плату. Автор этой концепции отмечал, что в системе частной собственности у менеджеров корпорации имеется прямая ответственность перед работодателями, состоящая в том, чтобы «...вести бизнес согласно их пожеланиям, сводящимся, как правило, к необходимости сделать как можно больше денег, приспособливаясь при этом к базовым нормам общества, воплощенным в его законах и этических традициях» [6]. Таким образом, в рамках данной концепции морально-этическая ответственность приравнивается к профессиональной.

2. Суть второго подхода состоит в том, что в приоритете должно быть такое устройство экономических отношений в государстве, в рамках которого не только удовлетворяются базовые потребности человека и стимулируется осуществление им эффективного труда и рациональной организации хозяйства, но и делаются акценты на реализации гуманистических и этических задач социального развития. Подобное понимание внутрикорпоративных взаимоотношений, а также взаимодействия крупных компаний и социума реализовано в концепции «компания участия» (stakeholder company). Основоположником данной концепции стал Р. Фримен, который относил к стейкхолдерам все целевые группы, способные оказать наиболее существенное влияние на принимаемые компанией решения либо находящиеся под воздействием таковых (акционеров, клиентов, персонала, партнеров и т. д.) [7].

3. Третий подход, получивший название концепции «разумного эгоизма», предполагает, что хороший крупный бизнес должен заботиться об обществе, а ресурсы, которые такой бизнес тратит на поддержку социума, следует рассматривать как долгосрочные инвестиции в будущие прибыли компании.

Несмотря на наличие широкого спектра подходов к роли крупного бизнеса в решении социальных вопросов, на текущем этапе, и это особенно характерно для условий российской действительности, остается дискуссионным исходный вопрос: должен ли частный сектор, который успешно реализует свои основные функции (производство товаров и услуг), осуществляя, по сути, социальный заказ, иметь дополнительные обязательства перед обществом, не имеющие отношения к его основной деятельности?

Решение ряда социальных задач, в том числе с использованием ресурсов крупного бизнеса, станет условием дальнейшего повышения уровня социально-экономической ситуации в стране и регионе. Развитие самих предпринимательских структур имеет непосредственную связь с наличием и особенностями распределения на той или иной территории необходимых ресурсов:

- Уровень и качество жизни оказывают прямое влияние на покупательскую способность населения и, как следствие, на модели потребительского поведения.

- Уровень образования оказывает прямое влияние на кадровое обеспечение бизнес-процессов компаний.

- Состояние системы здравоохранения оказывает влияние на участников экономических процессов.

В связи с этим участие крупного бизнеса в решении социальных задач позволяет обеспечить частному сектору такие преимущества, как:

- создание стабильной социально-экономической среды для развития бизнеса;
- повышение качества взаимодействия с основными стейкхолдерами – государственными органами, инвесторами, партнерами, группами общественности и т. д.;

- возможность получения дополнительных источников информационного продвижения деятельности компании в средствах массовой информации, воспринимающихся рынками сбыта в более позитивном, чем прямая реклама, ключе;

- получение устойчивой положительной репутации.

В числе основных способов участия частного сектора в реализации отдельных аспектов социальной поддержки населения выделяются [8]:

- корпоративная социальная ответственность;

- корпоративное гражданство;
- социальное предпринимательство;
- государственно-частное партнерство (далее – ГЧП).

Как показывает практика развитых стран, одним из наиболее эффективных и зарекомендовавших себя механизмов, позволяющих оптимальным образом учесть интересы и стимулы государства, а также использовать потенциал бизнеса, является государственно-частное партнерство. Данный способ взаимодействия публичного и частного секторов появился как результат диспропорций между потребностями социально-экономического развития государства, которые могут быть реализованы при определенном уровне инвестиционной активности, и возможностями публичного сектора.

Окончательный переход к рыночным формам хозяйствования, даже в социальной сфере, в которую государство активно привлекает бизнес, предопределило появление приемлемых условий для развития рынка инвестиционных инструментов. Однако со временем стало ясно, что крупные компании, как правило, не вполне приемлемо, с точки зрения вопросов осуществления социальной политики, инвестируют ресурсы только в выполнение бизнес-задач, при том что рыночная капитализация крупных компаний и масштабы их деятельности требуют участия не только во внутреннем развитии, но и в развитии территорий (регионов), в которых функционируют корпорации. Эти обстоятельства определили необходимость обращения к эффективным механизмам сотрудничества публичного и частного секторов, одним из которых стало государственно-частное партнерство.

С точки зрения правовой составляющей, проекты ГЧП могут быть реализованы в виде:

- концессионных соглашений;
- соглашений о разделе продукции;
- инвестиционных договоров с распределением прав на создаваемые объекты;
- арендных договоров с инвестиционными обязательствами;
- договоров о совместной деятельности;
- смешанных договоров.

Проекты ГЧП имеют очевидные преимущества как механизм реализации социальных обязательств государства, в числе которых:

- повышение эффективности реализации проектов ввиду возможности снижения объемов инвестиционных ресурсов и эксплуатационных затрат за счет использования эффективного опыта управления представителей частного сектора;
- возможность оптимального распределения рисков проекта между частным и публичным секторами на основе принципа «лучшей управляемости», предполагающего, что каждая сторона берет на себя обязательство управления теми рисками, в которых она более компетентна;
- возможность снижения сроков реализации проектов в социальной сфере;
- возможность оптимального распределения государственных ассигнований (инвестиций) в виде потоков платежей, разделенных на временные интервалы;
- реализация отдельных работ и услуг по проекту согласно утвержденной смете расходов и графику;
- использование в ходе реализации проектов более высоких стандартов управленческой деятельности частного сектора;
- возможность эффективного контроля со стороны публичного сектора за качеством производимой продукции, выполняемых работ и оказываемых услуг;
- минимизация коррупционной составляющей.

Как показывает практика зарубежных стран, в числе наиболее популярных отраслей для реализации проектов ГЧП значатся именно отрасли социальной сферы – образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, жилищно-коммунальное хозяйство. На рисунке 2 представлено распределение количества ГЧП-проектов в Великобритании по основным отраслям и сферам деятельности.

Наиболее важной особенностью и достоинством ГЧП как способа финансирования различных социально значимых проектов является возможность преодоления бюджетных ограничений, обусловленных бюджетным законодательством. Используя такую возможность, публичные органы и частные структуры могут получить преимущества: бизнес улучшит рыночные, финансово-экономические, репутационные показатели; государство реализует социальные обязательства. Помимо этого, возможность оптимального распределения рисков, получения государственных гарантий в ходе реализации проекта является стимулом активизации не только внутренних инвестиционных процессов, но и внешних, которые могут создавать условия для внедрения инновационных методов и процессов в ходе управления развитием той или иной социально значимой сферы.

Реализация социально значимых проектов в рамках механизмов государственно-частного партнерства позволяет значительно повысить качество предоставляемых услуг на основе предоставляемых государственными программами гарантий, а с другой стороны, повысить инфраструктурные эффекты.

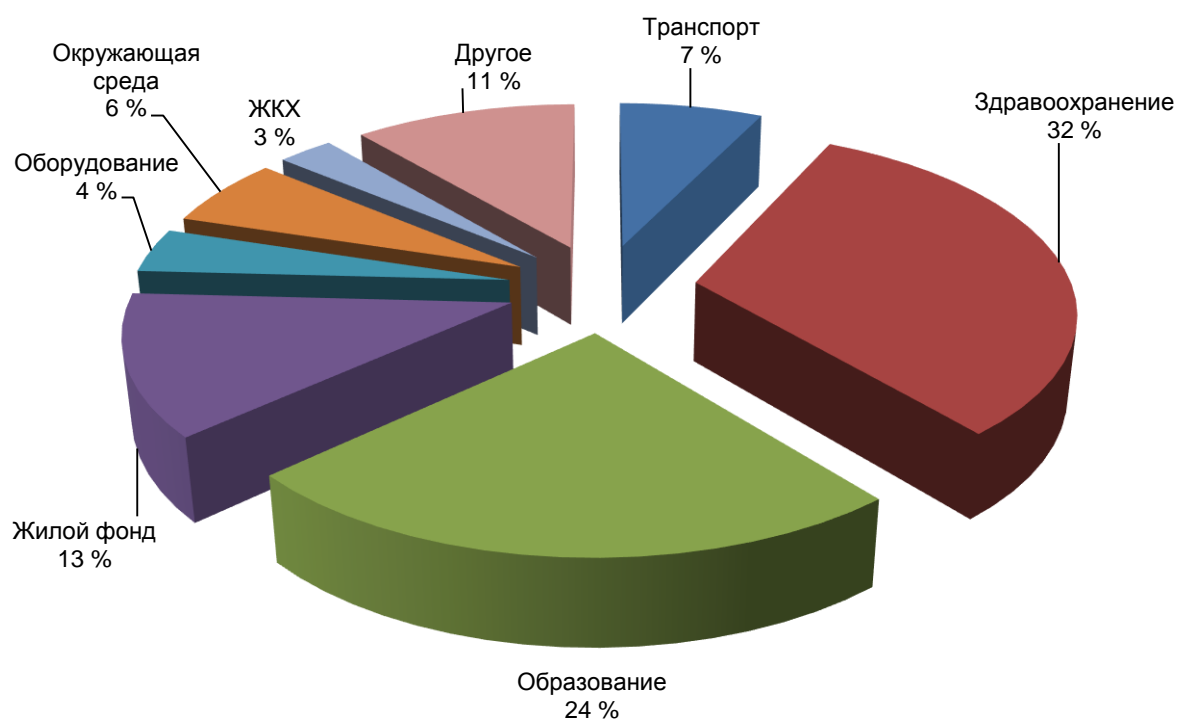


Рисунок 2 – Структура ГЧП-проектов в зарубежных странах на примере Великобритании [9]

Выгода для частного бизнеса от участия в ГЧП-проектах выражается в возможности привлечь на льготных условиях инфраструктурные объекты (здания, сооружения и земли, находящиеся в государственной собственности) для осуществления основной деятельности компании.

На сегодняшний день использование механизмов ГЧП в социальной сфере в России сдерживается рядом объективных проблем, в том числе недостаточной развитостью нормативной базы и организационно-институциональных основ взаимодействия публичного сектора и предпринимательских структур, непониманием со стороны бизнеса выгод участия в ГЧП-проектах, отсутствием опыта эффективной реализации ГЧП-проектов в социально значимых областях. Решение этих проблем является одним из путей модернизации современной системы социальной защиты и поддержки населения в России.

Ссылки и примечания:

1. См.: Ахинов Г.А., Калашников С.В. Социальная политика : учеб. пособие. М., 2009. 272 с. ; Ахинов Г.А., Камилев Д.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики. М., 2006. 280 с. ; Бессчетнова О.В. Социальная политика и социальная защита в России: сущность и перспективы развития // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 16. С. 158–163 ; Калашников С.А. Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2003. 330 с. ; Матраева Л.В. Инструментарий оценки эффективности управления социальным развитием региона: методические подходы и результаты расчетов : монография. М., 2013 ; Тавокин Е.П. Социальная политика : учеб. пособие. М., 2013. 157 с.
2. Habermas J. Theorie der Kommunikativen Handelnes. Frankfurt am Main, 1985. С. 511.
3. См.: Григорьев С.И. Социальная работа с молодежью. М., 2006. С. 11.
4. Составлено по данным Министерства финансов РФ: Консолидированный бюджет [Электронный ресурс]. URL: http://info.minfin.ru/kons_rash.php (дата обращения: 05.04.2015).
5. Составлено по данным Министерства финансов РФ: Консолидированный бюджет [Электронный ресурс].
6. Friedman M. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits // New York Times Magazine. 1970. 13 September.
7. См.: Freeman R.E. Strategic management: A Stakeholder Approach. Boston, 1984. 276 p.
8. См.: Меньшикова М.М. Участие бизнеса в решении социальных проблем как инструмент репутационного менеджмента [Электронный ресурс] // Стратегии бизнеса. 2014. № 1 (3). С. 106–109. URL: <http://www.strategybusiness.ru/index.php/jour/article/view/80/74> (дата обращения: 05.04.2015).
9. Составлено по: Проект «Государственно-частное партнерство в социальной сфере – распространение опыта Великобритании и Санкт-Петербурга». Отчет о лучшей практике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/REPORT%20PRAC.pdf> (дата обращения: 05.04.2015).

References and notes:

1. See: Akhinov, GA & Kalashnikov, SV 2009, *Social policy*, Moscow, 272 p.; Akhinov, GA & Kamilov, DA 2006, *The social function of the state in a market economy: theory and practice questions*, Moscow, 280 p.; Besschetnova, OV 2007, 'Social policy and social protection in Russia: the nature and prospects of development', *Herald of Chelyabinsk State University*, no. 16, p. 158-163; Kalashnikov, SA 2003, *Social policy of the welfare state: the evolution of the theory and practice*, D.Phil. thesis, Moscow, 330 p.; Matraeva, LV 2013, *Tools for assessing the effectiveness of management of social development of the region: methodological approaches and results of calculations: a monograph*, Moscow; Tavokina, EP 2013, *Social policy*, Moscow, 157 p.
2. Habermas, J 1985, *Theorie der Kommunikativen Handlunges*, Frankfurt am Main, 511 p.
3. See: Grigoriev, SI 2006, *Social work with youth*, Moscow, p. 11.
4. Compiled according to the Ministry of Finance: *The consolidated budget 2015*, retrieved 05 April 2015, <http://info.minfin.ru/kons_rash.php>.
5. Compiled according to the Ministry of Finance: *The consolidated budget 2015*, retrieved 05 April 2015, <http://info.minfin.ru/kons_rash.php>.
6. Friedman, M 1970, 'The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits', *New York Times Magazine*, 13 September.
7. See: Freeman, RE 1984, *Strategic management: A Stakeholder Approach*, Boston, 276 p.
8. See: Menshikov, MM 2014, 'Business involvement in solving social problems as a tool for reputation management', *Business strategy*, no. 1 (3), p. 106-109, retrieved 05 April 2015, <<http://www.strategybusiness.ru/index.php/jour/article/view/80/74>>.
9. Compiled by: *The project "Public-private partnership in the social sphere - the dissemination of experience of Great Britain and St. Petersburg." Report on best practice 2015*, Petersburg, April 2015, <<http://www.ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/REPORT%20PRAC.pdf>>.