УДК 334.788.4

Поливаева Ольга Геннадьевна – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой финансов и кредита ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: polivaeva@dvags.ru
Барбышева Татьяна Михайловна – аспирант ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск).
E-mail: barbishevatania@mail.ru

O.G. Polivaeva
T.M. Barbysheva

Municipal-private partnerships as an instrument for strategic development of the municipality

This article discusses the nature of public-private and municipal-private partnerships as a tool for strategic development of the municipality. The model of consolidation of efforts and resources of the local governments, the population and the private sector as an example of partnership in the agricultural sector is given.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, the strategic development of municipalities

Муниципально-частное партнерство как инструмент стратегического развития муниципального образования

В статье рассматривается сущность государственно-частного и муниципально-частного партнерства как инструмента стратегического развития муниципального образования. Предложена модель консолидации усилий и ресурсов органов местного самоуправления, населения и частного бизнеса на примере партнерства в сельскохозяйственной отрасли

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, стратегическое развитие муниципальных образований

Одним из инструментов стратегического развития государственных и муниципальных образований может выступать государственно-частное или муниципально-частное партнерство. Это обусловлено тем, что стратегии и программы, ориентирующиеся, в основном, на использование бюджетных средств, не позволяют органам государственного и муниципального управления осуществлять масштабные стратегические проекты, обеспечивающие конкурентоспособность страны. В этой связи, становится очевидным тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития территории, достижение стратегических целей общественного управления невозможны без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти, частного бизнеса и населения.

Термин «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП) является дословным переводом с английского языка широко распространенного термина «public-private partnership». В практике зарубежного управления (США, Великобритания, Франция) используют и другие термины, такие как: «частно-государтвенное партнерство», «публично-частное партнерство», «муниципально-частное партнерство» (далее – МЧП). Использование термина «частно-государственное партнерство» чаще всего объясняется тем, что необходимо подчеркнуть приоритетную роль частного бизнеса в партнерстве. Однако, если партнерство предполагает взаимовыгодное сотрудничество и равенство всех участников, то, по мнению авторов, принципиальной разницы между этими двумя терминами не существует. Термин «публично-частное партнерство» чаще всего используют в том случае, когда не происходит разделение партнеров по уровням власти, то есть публично-частное партнерство может быть осуществлено с участием федеральных, региональных органов управления и с муниципальными органами управления.

Не существует и единого подхода к определению сущности государственно-частного партнерства. Формирование механизма ГЧП началось в конце 1980-х годов, когда многие страны пришли к выводу, что полная приватизация невозможна, так как стратегические интересы и национальная безопасность требовали прямого участия государства в деятельности естественных монополий. Именно с этого момента концепция государственно-частного партнерства стала позиционироваться как альтернатива приватизации. Такие международные организации, как Всемирный банк, Европейский союз, в первую очередь, понимают под государственно-частным партнерством «… соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения дополнительных инвестиции…» [11]. Старший специалист Всемирного банка по вопросам участия частного сектора в инфраструктуре в сфере совершения сделок, финансов и политики Джеффри Делмон считает, что государственно-частное партнерство «… означает любые контрактные или юридические отношения между государственными и частными структурами с целью улучшения и/или расширения инфраструктурных услуг, исключая контракты по государственному заказу (государственные закупки)» [6].

Таким образом, при определении рассматриваемого понятия международные организации делают акцент на привлечение дополнительных финансовых ресурсов необходимых для развития инфраструктуры со стороны частного сектора.

Большинство отечественных авторов приводят в качестве характеристики государственно-частного партнерства определение В.Г. Варнавского: «… государственно-частное партнерство – институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер

деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг…» [5]. То есть государственно-частное партнерство – это не только привлечение дополнительного финансирования, это принципиально новая форма взаимодействия, при которой экономические субъекты могут реализовывать проекты в различных отраслях экономики.

Законодательно на федеральном уровне в России термин «государственно-частное партнерство» не определен, но, начиная с 2006 года появились первые региональные законы, раскрывающие подходы к механизму ГЧП. Например, в Законе Томской области от 16 октября 2006 г. №244-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области» ГЧП понимается как «… взаимоотношения между Томской областью либо Томской областью и муниципальным образованием (муниципальными образованиями) Томской области, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, складывающиеся по поводу развития инновационного потенциала региона, также планирования, разработки, финансирования, технического перевооружения, строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в областной или муниципальной собственности, либо подлежащих созданию для решения вопросов регионального и местного значения» [2].

Все вышеизложенные определения характеризуют, по мнению авторов, «узкое» понимание государственно-частного партнерства, при котором предполагается объединение государства и бизнеса для реализации конкретных проектов. В широком смысле под государственно-частным партнерством следует понимать все виды взаимодействия государства и частного сектора. Такая позиция нашла отражение, например, у Е.А. Махортова, который понимает под партнерством бизнеса и государства «… конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в других сферах общественной жизни – политике, культуре, науке и т. д…» [7]. Е.В. Ясин считает, что государственно-частное партнерство «… не обязательно подразумевает глубокое вмешательство государства в экономику или некий диктат бизнесу. Речь идет именно о совместной работе, о консультациях и общих проектах…» [9]. По мнению В.И. Якунина, «… ГЧП – это совокупность организационно-правовых и финансово-экономических отношений и действий государства и частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации экономической политики государства…» [10].

При многообразии формулировок сущности ГЧП и МЧП можно выделить их общие характеристики. Во-первых, предполагается взаимодействие (партнерство, сотрудничество) экономических субъектов. Основные особенности партнерства заключаются в стремлении к достижению общей цели, свободе и автономии субъектов взаимодействия, ориентации на доверие, взаимную ответственность. Во-вторых, происходит объединение материальных и нематериальных ресурсов, интересов, усилий, а

также разделение рисков и полученных выгод. В-третьих, исследователи подчеркивают социальную составляющую партнерства, т. е. посредством объединения органов государственного и муниципального управления и частного сектора происходит улучшение качества жизни населения.

Таким образом, по мнению авторов, государственно-частное партнерство – это взаимодействие государства, общества и частного бизнеса путем объединения материальных и нематериальных ресурсов, интересов, усилий, а также разделение рисков и полученных выгод с целью реализации стратегических целей социально-экономического развития.

Реализация механизма ГЧП на различных уровнях государственного и муниципального управления имеет особенности. Так, в системе государственного управления субъектами партнерских отношений выступают государство в лице органов государственного управления и частный бизнес. Население в данном случае играет роль потребителя конечных продуктов и услуг, созданных в ходе реализации государственно-частного партнерства. В муниципально-частном партнерстве субъекты партнерских отношений могут быть представлены тремя сторонами (государством в лице, например, органов местного самоуправления, частным бизнесом и населением), т. е., в отличие от ГЧП в МЧП население играет роль не только потребителя, но и активного участника.

Таким образом, на уровне местного самоуправления выход на траекторию устойчивого развития возможен только при условии консолидации усилий органов местного самоуправления, населения и частного бизнеса как равноправных партнеров. И именно этим объясняется актуальность использования муниципально-частного партнерства в современном мире.

Муниципально-частное партнерство может выступать гибким инструментом стратегического развития муниципального образования. В зависимости от исторических особенностей, уровня социально-экономического развития, территориально-отраслевой специализации (и другого) могут формироваться различные модели муниципально-частного партнерства.

Проиллюстрируем роль МЧП как инструмента стратегического развития муниципального образования на следующем примере. В муниципальных образованиях, где превалирует сельское население, и развиты личные подсобные хозяйства, может быть создан механизм, стимулирующий стратегическое развитие сельскохозяйственного производства. В качестве примера представлены расчеты, сделанные авторами для Красноармейского муниципального района Приморского края. По состоянию на начало 2009 года, 80,3% постоянного населения района проживает в сельской местности. Объем производства картофеля в Красноармейском муниципальном районе составляет 51798 центнеров, при этом превалирующая часть (99,9%) произведена в личных подсобных хозяйствах (табл. 1).

Таблица 1

Производство картофеля в разрезе сельскохозяйственных предприятий, фермерских хозяйств, деятельности индивидуальных предпринимателей и личных подсобных хозяйств в Красноармейском муниципальном районе за 2009 год

Показатели	Личное подсобное хозяйство	Сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели
Производство картофеля, ц	51763	35

Источник: Красноармейскому району – 75 лет, 2010 : статистический сборник // Приморскстат, 2010. – 70 с.

В расчете на душу населения объем картофеля, произведенный в личных подсобных хозяйствах района, составляет 256,25 кг в год. Согласно рекомендациям по рациональному потреблению пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания (утверждены Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 02 августа 2010 года №593н), рекомендуемые объемы потребления картофеля составляют 95 – 100 кг в год на душу населения. Таким образом, жители района не только могут удовлетворить свои потребности в картофеле (20251 центнеров), но и продать излишки в объеме 31512 центнеров.

Рассчитаем минимальное количество картофеля, которое администрация муниципального района может приобрести у населения для обеспечения реализации муниципальных полномочий (в частности, обеспечение питанием детей школьных и дошкольных учреждений, пациентов больниц). Так, на 01.01.2009 г. численность детей, посещавших дошкольные учреждения Красноармейского района, составляла 926 человек. Согласно методическим рекомендациям «Организация питания в дошкольных образовательных учреждениях», в среднесуточных наборах основных видов продуктов, которые должны включаться в рацион питания детей в дошкольных образовательных учреждениях с 12-часовым режимом функционирования, суточная норма потребления картофеля составляет 115 гр. Таким образом, в 2009 г. потребность дошкольных учреждений Красноармейского муниципального района в картофеле составила 265,16 центнеров (926 человек*0,115 кг*249 рабочих дней в году).

Численность учащихся в дневных общеобразовательных учреждениях Красноармейского района на 01.01.2009 г. составляла 2341 человек. При этом, 884 учащихся обучались в 1 – 4 классах, остальные 1457 школьников – в 5 – 11 классах. В методических рекомендациях «Формирование рационов питания детей и подростков школьного возраста в организованных коллективах с использованием пищевых продуктов повышенной пищевой и

биологической ценности» указываются средние (за неделю) нормы пищевых продуктов, которые рекомендуется учитывать при формировании рациона завтраков и обедов в образовательных учреждениях для детей школьного возраста [4]. Так, потребление картофеля школьниками в возрасте 6 – 10 лет составляет 119,5 гр., школьниками в возрасте 11 – 17 лет – 149 гр. Исходя из приведенных данных, примерная потребность школьных учреждений Красноармейского муниципального района в картофеле составляет 109,7 центнеров (34 недели*(884 учащихся в 1 – 4 классах*0,1195 кг+1457 учащихся в 5 – 11 классах*0,149 кг)).

По состоянию на начало 2009 г., в Красноармейском районе функционировала одна центральная муниципальная больница (с. Новопокровка), в которой насчитывается 166 больничных коек. В данном расчете делаем допущения, что в больнице района за анализируемый период все больничные койки использовались непрерывно. Согласно Приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 5 августа 2003 г. №330 «О мерах по совершенствованию лечебного питания в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерации», в среднесуточном наборе продуктов на одного больного норма потребления картофеля составляет 200 гр [1]. Таким образом, для рационального обеспечения питанием больных в Красноармейском районе в год необходимо 121,18 центнера картофеля (166 больничных коек *0,2 кг.*365 дней), а для реализации муниципальных полномочий в части обеспечения питанием детей дошкольных и школьных учреждений, пациентов больниц необходимо 496 центнеров картофеля. Но 496 центнеров картофеля, которые администрация может приобрести у личных подсобных хозяйств, составляют всего 1,6% от количества картофеля, предлагаемого к продаже личными подсобными хозяйствами. Оставшуюся часть население может продать бизнес-структурам. Однако такое взаимовыгодное сотрудничество между бизнесом и населением трудно достичь. Та часть бизнеса, которая готова купить сельскохозяйственную продукцию у личных подсобных хозяйств, заведомо занижает цену, пытаясь путем покупки более дешевого сырья максимизировать свою прибыль. Население (в лице личных подсобных хозяйств) не находит рынков сбыта, не обладает информацией о том, куда, кому и в каком объеме можно реализовать свою продукцию. Бизнес-структуры не имеют достоверных данных о тех объемах продукции, которые могут быть предложены на рынке. В этом случае возможна роль органов местного самоуправления как аккумулятора информации и координатора механизма взаимодействия частного бизнеса и населения. С одной стороны, администрация района знает о возможностях личных подсобных хозяйств, с другой, имеет представление о потребностях бизнеса в продукции. Выступая своего рода посредником, органы местного самоуправления могут наладить крепкие и долгосрочные взаимоотношения населения и бизнеса.

Кроме того, муниципальные власти могут выступать своеобразной площадкой для продвижения проектов, инвестиционных предложений. В данном случае органы местного самоуправления имеют возможность играть

и роль активного инвестиционного участника (непосредственное участие в проекте финансовыми ресурсами), и роль связующего звена между различными субъектами партнерства (например, органы местного самоуправления могут предоставлять помещения для проведения мероприятий с целью ознакомления с возможностями и потребностями партнеров).

Схематично консолидация усилий и ресурсов органов местного самоуправления, населения и частного бизнеса на примере партнерства в сельскохозяйственной отрасли отражена на рисунке 1.

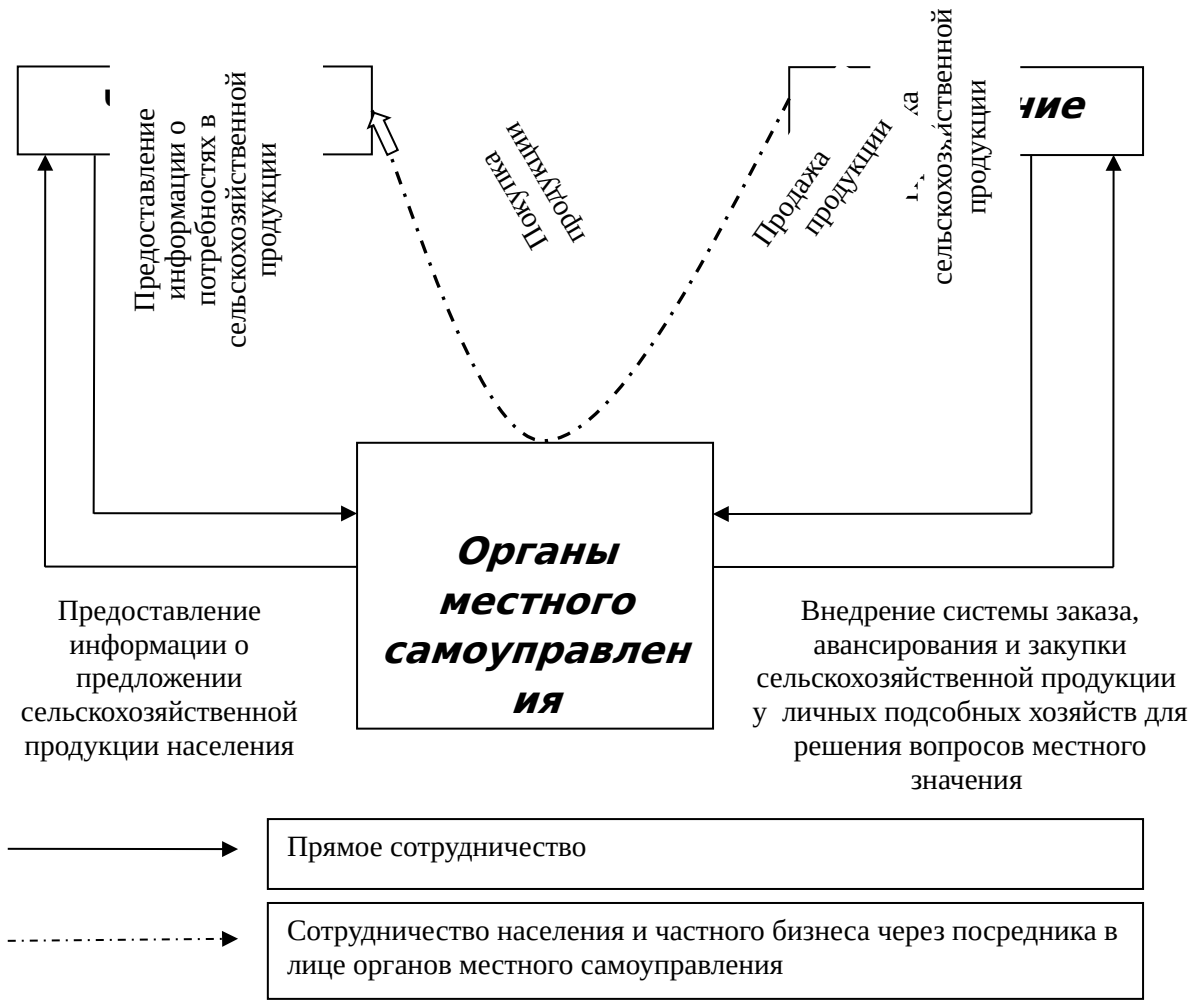


Рис. 1. Модель муниципально-частного партнерства в сельскохозяйственной отрасли

Внедрение на базе администрации муниципального образования системы заказа, авансирования и закупки сельскохозяйственной продукции у личных подсобных хозяйств позволит населению чувствовать уверенность в завтрашнем дне. Тем самым, существует вероятность создания стимулов к развитию личных подсобных хозяйств, к увеличению объема производства сельскохозяйственной продукции и, как следствие, к сокращению отрицательных миграционных настроений у жителей района, что является

главной проблемой не только данного муниципального образования, но и всего Дальнего Востока в целом. Например, по пессимистическому прогнозу ЮНЕСКО число жителей Дальнего Востока к 2025 г. может уменьшиться более чем на треть и составить около 4,7 млн. человек (уровень 1959 г.). К 2050 г. (при сохранении сложившейся демографической ситуации на Дальнем Востоке) число жителей может составить около 4 млн. человек [8] (по данным переписи населения, в 2010 году численность населения составила 6,3 млн. человек). Таким образом, приоритетным направлением в стратегическом развитии территории становится: создание комфортных условий для проживания; повышение качества жизни населения; наращивание и создание рабочих мест.

Применение различных моделей муниципально-частного партнерства как инструмента стратегического развития муниципального образования не является решением всех проблем, но может быть одним из механизмов, который позволит с помощью объединения ресурсов, усилий и интересов органов местного самоуправления, населения и частного бизнеса реализовать стратегические цели.

Литература и источники:

1. *О мерах по совершенствованию лечебного питания в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерациях : Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 05.08.2003 г. № 330 // СПС «Консультант плюс».*
2. *Об основах государственно-частного партнерства в Томской области : Закон Томской области от 16.10. 2006 г. № 244-ОЗ // СПС «Консультант плюс».*
3. *Организация питания в дошкольных образовательных учреждениях : методические указания города Москвы (утв. 05.10.2007 г.) [Электронный ресурс] –. – Режим доступа: http://www.educom.ru/ru/ works/pitanie/1.pdf*
4. *Формирование рационов питания детей и подростков школьного возраста в организованных коллективах с использованием пищевых продуктов повышенной пищевой и биологической ценности : методические рекомендации г. Москвы МР 2.4.5.005-02 [Электронный ресурс] –. – Режим доступа: http://detnadzor.ru/docs.htm*
5. *Варнавский, В. Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] // Сайт «Экспертный канал “Открытая экономика”» –. – Режим доступа: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578. – Загл. с экрана.*
6. *Джеффри Делмон. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре практическое руководство для органов государственной власти [Электронный ресурс] –. – Режим доступа: http://www.ppiaf.org/ ppiaf/sites / ppiaf.org/ files /publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf*

7. Махортов, Е. А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России / Е. А. Махортов, А. С. Семченков [Электронный ресурс] –. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections /articleid_2359_linkid_16.html

8. Перспективы развития Дальнего Востока [Электронный ресурс] // Информационный портал «Государственные вести». – Режим доступа: http://www.gosnews.ru/analytics/politics/37

9. Ясин, Е. В. В складчину с государством / Е. В. Ясин // Российская газета. – 2004. – 17 ноября.

10. Якунин, В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунина // Социологическое исследование. – 2007. – № 2.

11. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPPProjects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. – P. 7.

12. Красноармейскому району – 75 лет, 2010 : статистический сборник // Приморскстат. – 2010. – 70 с.