

© 2018 г.

Е.В. ФРОЛОВА, Н.В. МЕДВЕДЕВА

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО БИЗНЕСА И ВЛАСТИ: ВЗАИМНЫЕ ОЖИДАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

ФРОЛОВА Елена Викторовна – доктор социологических наук, профессор (efrolova06@mail.ru). МЕДВЕДЕВА Наталия Владимировна – кандидат социологических наук, доцент (nmedvedeva1984@mail.ru). Обе – кафедра менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия.

Аннотация. Рассмотрены основные тенденции развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства в современных российских условиях, представлен сравнительный анализ оценок руководителей органов власти и бизнес-сообщества по этой проблематике. Опросы предпринимателей показали, что реализация проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства не находит достаточной поддержки в бизнес-сообществе. Результаты исследования иллюстрируют кризис доверия во взаимодействиях власти и бизнеса. Власть опасается недобросовестного отношения предпринимателей к взятым на себя обязательствам (затягивание сроков, низкое качество услуг, перерасход средств). Бизнес-сообщество беспокоят информационная закрытость органов власти, коррупция, нестабильность правового поля, экономические риски, недостаточность гарантий окупаемости вложенных инвестиций.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство • муниципально-частное партнерство • бизнес • власть • местное самоуправление

DOI: 10.7868/S0132162518020150

Новый этап реформирования местного самоуправления и принятие федерального закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве актуализируют поиск новых подходов к рассмотрению вопросов взаимодействия бизнеса и власти в РФ. Цель данной статьи – анализ оценок руководителей местных властных органов и бизнес-сообщества в отношении основных факторов и ограничений реализации практик социального партнерства бизнеса и власти в современных российских условиях.

Информационной базой являются результаты социологических исследований, проведенных Всероссийским советом местного самоуправления (при участии авторов) посредством рассылки анкет по Интернету¹. Первое исследование – «Инвестиционный потенциал муниципального образования» – проведено в 2013 г. (N=718), выборка включала в себя экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований Российской Федерации). Одной из задач был анализ проблем развития социальной инфраструктуры в различных типах муниципальных образований, определение

При поддержке гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых МК-1265.2017.6.

¹ Опрос проведен при поддержке Всероссийского совета местного самоуправления. URL: [http:// vsmsinfo.ru](http://vsmsinfo.ru)

лимитирующих факторов и потенциала модернизации социальной инфраструктуры. Второе исследование (N=632) проведено в ноябре 2015 – январе 2016 г. Его целью было выявление практик взаимодействия органов местного самоуправления с бизнесом и общественными объединениями, ключевых проблем и факторов, ограничивающих подобное взаимодействие на муниципальном уровне.

Сравнение результатов данных исследований является особенно интересным, учитывая принятие в 2015 г. Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве» (далее ГЧП), с помощью которого созданы правовые условия для экономического развития территорий и привлечения дополнительных инвестиций в регионы и в муниципальные образования. Кроме того, анализируются результаты исследования ВЦИОМ «Неэквивалентный обмен: социальная ответственность бизнеса и его признание российским обществом», исследования фонда «Единое общество» и ЗАО «КПМГ» «Ценностные основы социальной деятельности российского предпринимательства».

Современные тенденции реализации проектов государственно-частного партнерства в РФ. В настоящее время в России реализуется более 1000 проектов государственно-частного партнерства. По сравнению с 2013 г. их количество увеличилось практически в 10 раз, что во многом обусловлено принятием Федерального закона о ГЧП, который позволил более активно привлекать партнеров для социально-экономического развития территории. Анализ существующих проектов показал, что приоритетными направлениями для сотрудничества со стороны бизнеса стали энергетическая отрасль (505 проектов), коммунальное хозяйство (482), социальная сфера (203) и транспортная инфраструктура (95)².

В социальной сфере проекты преобладают в отраслях социального обслуживания, образования и здравоохранения. Однако в целом социальная сфера пока не является инвестиционно привлекательной для представителей бизнес-сообщества. Объем частных инвестиций в проектах ГЧП преобладает на региональном уровне и составляет более 90% от их общего числа. Развитие социальной инфраструктуры на муниципальном уровне для бизнеса пока не является приоритетным направлением в рамках государственно-частного партнерства. Недостаточный уровень реализации проектов муниципально-частного партнерства инициирует необходимость исследования соответствующих факторов и ограничений развития данных процессов, сравнительного анализа мнений и оценок основных субъектов.

Сотрудничество бизнеса и власти в оценках руководителей муниципальных образований. По результатам исследований, руководители местных органов власти достаточно высоко оценивают социально-экономическую эффективность проектов муниципально-частного партнерства. Основным их преимуществом эксперты назвали возможность экономии финансовых средств муниципального образования за счет привлечения частных инвесторов (42,1%) и возможность поддержки муниципального образования (60,4%). Усиливаются тенденции прагматичного использования возможностей предпринимательского сообщества, в первую очередь как поставщика финансовых ресурсов. Такие преимущества, как повышение эффективности эксплуатации частным инвестором инфраструктурных объектов, привлечение новых технологий, повышение качества управления, оптимизация бизнес-процессов, оценены руководителями местных органов власти значительно ниже. Мировая практика свидетельствует, что государственно-частное и муниципально-частное партнерство – не только средство сокращения бюджетных расходов, оно существенно снижает экономические, коррупционные риски, выполняя таким образом значимые социально-экономические функции в обществе [Деллон, 2010]. Отметим, что по результатам исследования 2013 г. только 11% руководителей местных органов власти отметили, что муниципально-частное партнерство

² Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. Специальное издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015»: Ассоциация «Центр развития ГЧП». 2015.

позволит снизить уровень коррупции вследствие организации контроля со стороны бизнеса за расходованием бюджетных средств. Власть не рассматривает проекты муниципально-частного партнерства как возможность повышения эффективности управления муниципальным имуществом за счет менеджмента качества, высокой квалификации человеческих ресурсов, внедрения новых технологий; скорее это необходимость привлечения финансовых ресурсов в условиях бюджетной недостаточности. Эти выводы подтверждают данные исследований, согласно которым руководители местных органов власти к основным рискам муниципально-частного партнерства отнесли необходимость дополнительного финансирования со стороны муниципалитета (62,8%), репутационные потери в случае провала проекта или недостижения его целей (7,3%), затягивание сроков реализации проектов исполнителем (6,1%). Иными словами, местная власть видит в бизнес-партнере скорее недобросовестного участника, деятельность которого может привести к нарушению сроков контракта и, соответственно, репутационным потерям.

Наиболее удобной альтернативой проектам муниципально-частного партнерства для власти являются безвозмездные частные финансовые вливания в социальную сферу муниципального образования. В данном случае именно местные органы власти самостоятельно определяют направленность финансовых инвестиций бизнеса, получая соответствующие репутационные и политические дивиденды.

Формируются устойчивые модели поведения власти во взаимодействии с частными организациями, цель которого – их принуждение к финансовым вложениям в социально-экономическое развитие территории. Подавляющее большинство экспертов в качестве основной формы взаимодействия с бизнесом назвали безвозмездную помощь со стороны социально ответственных предприятий в целях развития муниципального образования и его инфраструктуры (22,6% отметили регулярность данных практик, 31,1% выбрали вариант ответа «крайне редко»). Результаты анализа позволяют выделить позитивную тенденцию увеличения количества руководителей муниципальных образований, использующих практики заключения проектов муниципально-частного партнерства. В 2013 г. 64,8% экспертов в числе ограничений реализации партнерских проектов называли несовершенство законодательной базы, а в 2016 г. на этот фактор указали лишь 15%.

Однако процент использования практик взаимовыгодного сотрудничества остается крайне низким. Отметим, что и в 2013, и в 2016 г. большинство экспертов считают, что муниципально-частное партнерство – один из эффективных инструментов решения социально-экономических проблем территории. Факторы, которые, по мнению экспертов, ограничивают при этом практики реализации данных проектов, представлены на рис. Отсутствие у муниципальной власти возможностей обеспечения мотивации для частных инвестиций – ключевой ограничивающий фактор для муниципальной власти, не позволяющей активно привлекать бизнес к решению местных дел. Отсутствие заинтересованности со стороны бизнес-сообщества – вторая по значимости проблема. Очевидно, что низкая конкуренция на рынке потенциальных инвесторов является следствием данной тенденции. При проведении опроса в 2013 г. подтвердилось предположение о недостаточной информационной поддержке проектов муниципально-частного партнерства: 72,8% экспертов указали, что ограниченный доступ инвесторов к информации негативно сказывается на возможностях реализации партнерских проектов (45,1% отметили высокую значимость данного фактора, 37,7% – среднюю). При этом 43,9% руководителей местных органов власти предполагают, что сложившиеся стереотипы убыточности проектов муниципально-частного партнерства существенно ограничивают практику их реализации.

Интересно, что руководители местных органов власти к ограничивающим факторам отнесли длительность и сложность процедур согласования проекта (64,1% выбрали вариант ответа «очень влияет», 32,2% – «влияет, но в меньшей степени»). Административные барьеры, чрезмерная формализация существенно затрудняют практику муниципально-частного партнерства, создавая почву для коррупции. Остро стоит проблема информационной закрытости местных органов власти, низкого уровня готовности руководителей местных органов власти к конструктивному взаимодействию, как с бизнес-сообществом, так

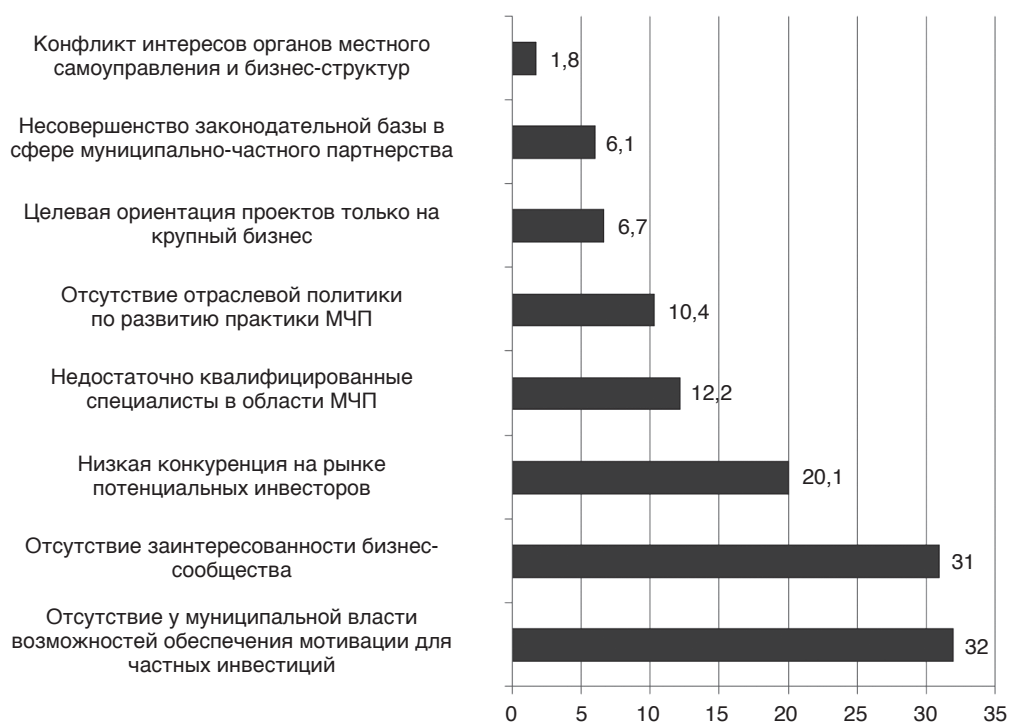


Рис. Распределение ответов на вопрос: «Какие проблемы реализации муниципально-частного партнерства существуют в вашем муниципальном образовании?» (2016).

и с населением [Фролова, 2016], «информационной асимметрии» вследствие использования чиновниками малодоступных субъектам бизнеса бюрократических процедур и правил [Лебедева, Антосик, 2011]. С одной стороны, в силу жесткой регламентации муниципального управления при решении текущих вопросов содержательная сторона зачастую становится вторичной по отношению к требуемым процедурам. Это ограничивает не только предпринимателей, но и руководителей местных органов, заинтересованных в социально-экономическом развитии территории. С другой стороны, информационная асимметрия позволяет сохранять коррупционные практики на рынке официальных услуг. Достаточно закономерным в данном аспекте является тот факт, что почти каждый третий (31,2%) руководитель местных органов власти считает, что коррупция сильно влияет на реализацию проектов муниципально-частного партнерства (37,9% выбрали вариант ответа «влияет, но в меньшей степени»).

Выявленные ограничения реализации практик муниципально-частного партнерства (экономические, организационные, информационные) снижают эффективность взаимодействия бизнеса власти.

Готовность бизнес-сообщества к реализации практик социального партнерства с властью. Уровень социальной ответственности бизнеса пока еще недостаточно высок. Об этом свидетельствуют данные опроса, проведенного ВЦИОМ в 2010 г. среди 1200 владельцев и топ-менеджеров частных компаний промышленности и строительства, транспорта и связи, сферы обслуживания и торговли: лишь 17% высоко оценили уровень социальной ответственности бизнеса в нашей стране, 55% оценили ее как низкую [Неэквиалентный..., 2010]. При этом чуть более трети сообщили, что не оказывали никакой помощи региональным и местным властям в социальном развитии территории. Мнения о социальной ответственности бизнеса у представителей предпринимательского сектора и населения совпадают. По данным исследования «Ценностные основы социальной деятельности российского

предпринимательства» (2014) большинство опрошенных (43%) считают, что российский бизнес не является социально ответственным.

Самыми распространенными видами помощи региональным и местным властям представители бизнес-сообщества назвали следующие: уборка, озеленение муниципальной территории, прилегающей к предприятию (36%), реализация социальных программ для предприятия (27%), помощь школам, больницам, детским домам (25%), помощь ветеранам, инвалидам, другим категориям граждан (23%). Всего 6% принимали участие в реализации коммерческих проектов в социальной сфере. Основные мотивы подобного сотрудничества для предпринимателей следующие: привычка (42% утверждают, что это общепринятая практика), боязнь появления проблем в бизнесе без оказываемой поддержки (30%), личные просьбы руководителей органов региональной и муниципальной власти (22%). Лишь каждый пятый предприниматель признает необходимость помощи местным и региональным органам власти и готовность взять на себя часть социальных расходов.

Таким образом, предпринимательское сообщество в большинстве случаев воспринимает взаимодействие с властью как вынужденную меру. Власть же опасается недобросовестного отношения предпринимателей к взятым на себя обязательствам (затягивание сроков, низкое качество услуг, перерасход средств). На наш взгляд, необходимы условия, позволяющие повысить уровень взаимного доверия. В России, по мнению экспертов (40%), государство должно не только требовать от бизнеса участия в реализации социальных программ, но и создавать выгодную среду и условия для такого участия. Однако органы власти пока не осознают свою роль в сфере социальной деятельности бизнеса, отсутствуют четкие ориентиры внутренней политики по отношению к предпринимательскому сектору, а вопросы социальной ответственности бизнеса не всегда взаимосвязаны с приоритетами социальной политики.

Выводы. К положительным тенденциям в процессах взаимодействия бизнеса и власти следует отнести расширение практик муниципально-частного партнерства. Однако наиболее распространенной формой их взаимодействия остается устоявшаяся модель доминирования власти над бизнесом. Активно эксплуатируемая идея социальной ответственности бизнеса определяет распространение таких «удобных» альтернатив проектам муниципально-частного партнерства, как безвозмездные частные финансовые вливания в социальную сферу муниципального образования. Кризис доверия во взаимодействиях власти и бизнеса, нестабильность правового поля, экономические риски во многом ограничивают реализацию практик муниципально-частного партнерства. В свете данных тенденций наиболее значимо формирование соответствующих условий партнерского взаимодействия бизнеса и власти: экономических (эффективная система мотивации, обеспечение определенных гарантий окупаемости инвестиций), информационных (преодоление стереотипов убыточности, информационная открытость, консалтинговая поддержка), организационных (сокращение сроков и упрощение процедур сотрудничества).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов власти. 2010 URL: http://www.ppiac.org/sites/ppiac.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf (дата обращения: 13.07.2016).
- Лебедева Ю.Н., Антосик Л.В. Информационная асимметрия и эффективность деятельности государственных структур в России // Вестник Института дружбы народов Кавказа «Экономика и управление народным хозяйством». 2011. № 3 (19). С. 18–23.
- Неэквивалентный обмен: социальная ответственность бизнеса и его признание российским обществом. 2010. Пресс-выпуск № 1516. URL: <http://wciom.ru/> (дата обращения: 12.09.2016).
- Фролова Е.В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности // Социологические исследования. 2016. № 4 (384). С. 59–64.

SOCIAL PARTNERSHIP OF BUSINESS AND GOVERNMENT: MUTUAL EXPECTATIONS AND TENDENCIES OF DEVELOPMENT IN MODERN CONDITIONS

FROLOVA E.V.*, MEDVEDEVA N.V.*

*Russian State Social University, Moscow, Russia

Elena V. FROLOVA, Dr. Sci. (Sociol.), professor of the Department of Management and Administration of the Russian State Social University, Moscow, Russia (efrolova06@mail.ru); Natalia V. MEDVEDEVA – Cand. Sci. (Sociol.), assistant professor of management and administration of the Russian State Social University, Moscow, Russia (nmedvedeva1984@mail.ru).

Acknowledgements. The article is published with the support of grant of the President RF for state support of young Russian scientists MK-1265.2017.6.

Abstract. This article describes the basic trends of development of public-private and public-private partnership in modern Russian conditions, offering a comparative analysis of local leaders evaluations and the business community on these issues. Polls of entrepreneurs showed that the implementation of projects of public-private and municipal-private partnership does not find sufficient support in the business community. The findings illustrate the crisis of confidence in the interactions between business and government. Authorities fear the careless attitude of entrepreneurs to the undertaken tightening of obligations terms, low quality of services, an over-expenditure of means. The business community is concerned with the problem of information closure of the authorities, corruption, raising instability of the legal system, economic risks, the lack of guarantees of returns on investment.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, business, government, local self-government.

REFERENCES

- Delmon D. (2010) *Public-private partnership in infrastructure practical guidance for governments*. URL: http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf (accessed 13.07.2016).
- Lebedeva Yu.N., Antosik L.V. (2011) Information asymmetry and the efficiency of state structures in Russia. *Vestnik Instituta družby narodov Kavkaza «Ekonomika i upravlenie narodnym khozyaystvom»* [Bulletin of Institute of friendship of peoples of the Caucasus "Economics and national economy management". No. 3 (19): 18–23. (In Russ.)
- Unequal Exchange: the Social Responsibility of Business and its Recognition of the Russian Society*. 2010. Press release No. 1516. URL: <http://wciom.ru/> (accessed 12.09.2016). (In Russ.)
- Frolova E.V. (2016) Interaction of the population and local government: Problems and new opportunities. *Sotsiologicheskie Issledovaniya* [Sociological studies]. No. 4: 59–64. (In Russ.)

Received: 17.05.17. Accepted: 30.09.17.