

Федеральное агентство по образованию Российской Федерации  
Образовательное учреждение высшего профессионального образования  
Казанский государственный университет  
им. В.И. Ульянова-Ленина

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ  
РЕГИОНА И ГОРОДА: ТЕОРИЯ И  
ПРАКТИКА**

**Казань**  
**Казанский государственный университет**  
**2010**

**УДК 332.1**

**ББК У 65.050.9(2)2**

Печатается по решению Ученого совета экономического факультета Казанского государственного университета

**Рецензенты:**

д.э.н., профессор Ореховский Петр Александрович

д.э.н. доцент Вахитов Дамир Равилевич

д.э.н., профессор Семенов Георгий Виссарионович

**Авторский коллектив:**

Ф.С. Абдулганиев, к.э.н., доцент (параграфы 2.4, 2.5); Р.Р. Богавеева (параграфы 5.2, 5.3); А.А. Газизова (глава 5.4, 6.2); И.С. Глебова, к.э.н., доцент (параграфы 5.1, 6.1); А.Р. Нуртдинов (параграф 1.3) Р.М. Нуртдинов, к.э.н., доцент (введение, параграфы 1.1, 1.2, 1.4, 1.5); Е.М. Разумовская, д.э.н., профессор, Я.С. Ясницкая, к.э.н., (параграф 2.1); К.В. Рудольф, д.э.н., профессор (параграф 2.2, 2.3) Р.Р. Садырtdинов, к.э.н. (глава 3), Сульдина Г.А., д.э.н., профессор, С.А. Владимирова, к.э.н., доцент (глава 4), Шарапов А.Р., д.э.н., профессор (параграф 6.3).

**Актуальные вопросы управления региональным развитием/** Под. ред. Г. А. Сульдиной, Р.М. Нуртдинова. - Казань: Казанский государственный университет, 2010. – 368 с.

**ISBN**

В монографии рассматриваются теоретические и практические аспекты управления социально-экономическим развитием региона и крупного города. Анализируется российский и зарубежный опыт государственно-частного партнерства как наиболее эффективного механизма взаимодействия власти и бизнеса для устойчивого социально-экономического развития региона, а также раскрываются инновационные возможности среднего и малого предпринимательства. В монографии дается оценка состояния управления регионализацией высшего образования, и очерчиваются стратегические ориентиры дальнейшего его развития. В настоящем издании широко используется и обобщается опыт управления региональным развитием Республики Татарстан и муниципального образования города Казань.

Монография предназначена для государственных и муниципальных служащих, научно-педагогических работников, аспирантов, студентов, а также для всех, кто интересуется вопросами социально-экономического развития региона и проблемами повышения эффективности управления крупным городом.

**УДК 332.1**

**ББК У 65.050.9(2)2**

**ISBN**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования экономического развития региона.....</b>	<b>10</b>
1.1. Экономический рост в современных концепциях развития.....	10
1.2. Взаимодействие рыночной трансформации, экономического роста и человеческого капитала как механизм экономического развития.....	21
1.3. Устойчивое развитие как основа экономической динамики региона.....	31
1.4. Институциональные основы экономического развития региона....	44
1.5. Децентрализация государственного регулирования как условие экономического развития региона и муниципального образования.....	57
<b>Глава 2. Опыт развития государственно-частного партнерства на региональном и муниципальном уровнях в России и за рубежом.....</b>	<b>71</b>
2.1. Государственно-частное партнерство в общественном секторе экономики региона.....	71
2.2. Реформирование местного самоуправления как фактор развития взаимодействия власти и бизнеса: опыт Германии.....	92
2.3. Основы региональной и местной экономической политики поддержки малого и среднего предпринимательства в Германии.....	108
2.4. Государственно-частное партнерство в процессе формирования тарифной политики в жилищно-коммунальном комплексе региона.....	116
2.5. Государственно-частное партнерство как фактор повышения инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса Республики Татарстан.....	133
<b>Глава 3. Региональная политика развития предпринимательства.....</b>	<b>151</b>
3.1. Регулирование инновационной активности предпринимательства в регионе.....	151

3.2. Содействие развитию малого предпринимательства в Республике Татарстан.....	165
3.3. Совершенствование системы кредитования субъектов малого предпринимательства в Республике Татарстан .....	172
<b>Глава 4. Развитие системы управления регионализацией высшего образования в Республике Татарстан.....</b>	<b>180</b>
4.1. Оценка состояния и перспектив развития системы высшего образования в Республике Татарстан.....	180
4.2. Влияние системы высшего образования на социально-экономическое развитие Республики Татарстан.....	206
4.3. Стратегические ориентиры регионализации высшего образования в Республике Татарстан.....	222
<b>Глава 5. Управление социально-экономическим развитием крупных городов в современной России.....</b>	<b>237</b>
5.1. Субъекты управления развитием крупных городов России: их интересы, противоречия, возможности взаимодействия.....	237
5.2. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупных городов России.....	251
5.3. Анализ опыта стратегического планирования социально-экономического развития крупного города.....	269
5.4. Управление инвестиционным потенциалом муниципальных образований.....	283
<b>Глава 6. Управление социально-экономическим развитием муниципального образования г.Казань на современном этапе.....</b>	<b>304</b>
6.1. Анализ социально-экономического развития и управления МО г. Казань.....	304
6.2. Анализ инвестиционного потенциала МО г. Казань.....	319
6.3. Формирование и оценка потенциала роста добавленной стоимости МО г. Казань.....	330
<b>Заключение.....</b>	<b>363</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Вопросы управления региональным развитием являются приоритетными для многих государств, в первую очередь, с федеративным устройством, располагающими огромными территориями, разнообразными природно-климатическими, культурно-историческими и социально-экономическими условиями. Это относится, прежде всего, к Российской Федерации, для которой проблемы регионального развития имеют особую значимость: от их успешного решения зависят результаты рыночных преобразований, перспективы преодоления экономического кризиса, возможности перехода к устойчивому развитию и формирование конкурентных преимуществ в глобализирующемся мире.

В связи с этим, особую актуальность приобретает теоретико-методологическая проработка целого ряда узловых проблем экономического развития, формирования эффективных механизмов управления в различных сферах компетенции субъектов Федерации, в изучении и обобщении опыта российских регионов во всей его совокупности позитивных и негативных аспектов.

При разработке и реализации современной концепции экономического развития регионов важно преодолеть поверхностные и упрощенные трактовки экономического роста. Ключевой методологической предпосылкой анализа экономического роста является его рассмотрение как сложного и многогранного процесса, содержащего в себе не только количественные, но и качественные характеристики. При всем расширении содержания экономического роста, оно не может приобретать того всеобъемлющего характера, который носит понятие «экономическое развитие». Безусловно, экономический рост составляет важную, но частную сторону развития, кроме того, включает любые прогрессивные изменения в области экономической деятельности общества как производственной, так и непроизводственной. Однако не всегда экономический рост обуславливает

экономическое развитие. Не случайно, на наш взгляд, многими исследователями экономический рост «нулевых» годов трактуется как рост без развития.

На сегодняшний день становится очевидным, что основная цель развития региона или города это - достижение устойчивого и долгосрочного экономического развития, которое связано с формированием конкурентной среды и становлением института эффективных частных собственников. Рынок имеет действенные механизмы, преобразующие экономические ресурсы в источники роста, на базе которых обеспечивается динамичное развитие экономики. Представители либеральной школы нередко абсолютизируют возможности рыночных механизмов экономического развития и не хотят замечать провалов рынка. Экономисты, исповедующие дирижистские постулаты, напротив, преувеличивают потенциал государства в обеспечении устойчивого экономического развития, априори полагая, что государство способно преодолеть все недостатки рынка. Однако как свидетельствует практика, это далеко не так.

Актуальным видится задача анализа государственного, регионального и муниципального регулирования экономики с целью оптимизации вмешательства органов власти в хозяйственную жизнь общества и в создании эффективно функционирующих институтов местного самоуправления в рамках общей децентрализации государственного управления. Опыт ведущих промышленно развитых стран Запада показывает, что эффективно действующая система местного самоуправления является важнейшим условием экономического развития и роста благосостояния всего общества.

Отдельная глава монографии посвящена изучению теории и практики институтов государственно-частного партнерства. Их развитие в общественном секторе на региональном уровне становится сегодня одним из приоритетных направлений социально-экономической политики. Эффективная модель регионального развития предполагает активное использование ресурсов негосударственных структур, привлечение

коммерческих и некоммерческих негосударственных организаций к решению задач, традиционно считавшихся прерогативой государства.

Особенную актуальность приобретает необходимость совершенствования структуры и механизмов институционального управления общественным сектором и развития государственно-частного партнерства (ГЧП). Это связано с тем, что именно на уровне региона и муниципального образования решается большинство задач, относительно финансирования производства общественных и социально значимых благ.

Успешное решение проблем регионального развития Российской Федерации вряд ли возможно без изучения и обобщения соответствующего опыта других государств. Особый интерес среди которых представляет опыт Федеративной Республики Германии, где активно развиваются и внедряются новые формы поддержки бизнеса со стороны региональных и муниципальных органов власти.

Важной сферой деятельности регионов является содействие развитию и укреплению жилищно-коммунального комплекса. Особо значимо звучит вопрос специфики формирования тарифной политики региона в условиях государственно-частного партнерства, а также проблема сбалансированного распределения рисков в рамках ГЧП как основного условия формирования инвестиционной привлекательности того или иного объекта жилищно-коммунального хозяйства.

Исследуя вопросы регионального управления нельзя обойти вниманием такой аспект, как рассмотрение механизма государственного регулирования инновационной активности предприятий, а также совершенствованию системы кредитования субъектов малого предпринимательства, как одного из наиболее эффективных инструментов поддержки бизнеса. В монографии широко используется и обобщается как зарубежный опыт, так и отечественная практика, прежде всего на примере Республики Татарстан.

Важным направлением и одновременно источником регионального развития является система высшего образования. Основными видимыми проблемами системы высшего профессионального образования (ВПО) Республики Татарстан являются несоответствие структуры ВПО потребностям регионального рынка труда, недостаточная конкурентоспособность ведущих казанских вузов и низкое качество экстенсивно развивающегося в последнее время массового высшего образования. Вопросам реформирования системы высшего образования Республики Татарстан посвящена четвертая глава монографии.

В условиях мирового процесса урбанизации возрастает роль и значимость крупных городов. Развитие крупных городов обеспечивает стабильное функционирование экономики отдельных регионов страны. Они отличаются не только высокой концентрацией населения, но и сосредоточением капитала, емким рынком, развитой инфраструктурой, наличием квалифицированных кадров, в том числе и управленческих, значительным образовательным, культурным, научным потенциалом. Кроме того, в России на сегодняшний день становится очевидным, что крупные города приобретают важное политическое, культурное, экономическое значение, становятся опорными узлами территориальной организации общества и приносят основной доход в бюджеты своих регионов.

В данных условиях государственная власть должна принимать участие в управлении городским развитием, но в той мере, насколько это оправдано экономически, и в такой форме, которая позволяет это присутствие сделать эффективным. При этом она должна повышать заинтересованность всех субъектов городского развития в эффективности общественного функционирования, критериями которого можно в самом общем виде считать сочетание собственного блага и блага всего общества. В этой связи возникает необходимость грамотного стратегического управления социально-экономическим развитием города в целом и его инвестиционным потенциалом в частности для достижения его устойчивого развития.



Таким образом, актуальность вышеперечисленных проблем очевидна. Соединение теоретического и практического аспектов исследования через призму отечественного и мирового опыта, позволило адекватно оценить современное состояние процесса регионального и городского управления, выявить проблемы социально-экономического развития территорий и наметить возможные пути их решения.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

### **1.1. Экономический рост в современных концепциях развития**

При разработке и реализации современной концепции экономического развития важно преодолеть поверхностные и упрощенные трактовки экономического роста. Это выражается: 1) в количественной трактовке экономического роста; 2) в идее максимизации темпов экономического роста; 3) в рассмотрении экономического роста как неуклонного движения вперед; 4) в отождествлении понятий «экономический рост» и «экономическое развитие», «экономический рост» и «социально-экономический прогресс»; 5) в универсальности или напротив абсолютной самобытности национальных моделей экономического роста.

Ключевой методологической предпосылкой анализа экономического роста является его рассмотрение как сложного и многогранного процесса, содержащего в себе не только количественную сторону, но и свойства, характеризующие его качество. Данный подход основан на диалектическом методе, согласно которому все предметы, явления и процессы обладают свойствами двух типов. Первая группа указывает на их величину и размер, т.е. на количественную сторону. Вторая группа - на то, чем они являются или на их качество.

Качество экономического роста может быть рассмотрено по различным аспектам: факторам роста; структурным сдвигам; экономической эффективности; доле инноваций в ВВП; социальной ориентации; уровню и качеству жизни населения и т.д.

Изучение докризисного экономического роста в России через призму его качественных характеристик не дает, на наш взгляд, оснований для эйфории. Факторный анализ динамики отечественной экономики свидетельствует, что экономический рост был обусловлен преимущественно тремя факторами. Во-первых, глубокой девальвацией национальной валюты в конце 90х годов, обусловившее сокращение спроса на импортные товары и соответственно увеличившее спрос на отечественную продукцию. Это фактически означало, что наши экспортные товары стали продаваться за рубежом по цене существенно ниже, чем они реально стоят, а импортные товары население и хозяйствующие субъекты вынуждены были покупать соответственно по ценам существенно выше их реальной стоимости.<sup>1</sup>

Во-вторых, благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, вызванной аномально высокими ценами на основные статьи российского экспорта, в подавляющем большинстве представленном, как известно, природно-сырьевыми товарами.

В-третьих, безудержным и бесконтрольным привлечением кредитных ресурсов из развитых стран российскими банками и корпорациями, прежде всего государственными, превысившими к концу 2008 года более 500 млрд. долларов.

Основным фактором экономического роста в докризисный период представители правительства РФ и ангажированные с ним экономисты называли возрастающий совокупный внутренний спрос. Это верно, однако не трудно заметить, что данный источник роста в решающей мере был

---

<sup>1</sup> Реальный курс российского рубля к американскому доллару, исчисленному по паритету покупательной способности, составляет около 15 рублей.

обусловлен действием двух последних названных выше факторов, без которых он неизбежно должен был сойти на нет.

Это и было наглядно подтверждено в конце 2008 и в 2009 году. Снижение цен на углеводородное сырье, резкое сокращение притока кредитных ресурсов из-за рубежа и отток капитала за рубеж поставили Россию в число государств, наиболее болезненно переживающих мировой экономической кризис. По данным швейцарской бизнес-школы IMD, составивший рейтинг стран по способности с наименьшими потерями преодолевать кризисные процессы, наша страна оказалась в числе замыкающих список (51 место из 57)<sup>2</sup>. Среди членов «двадцатки» сокращение ВВП у нас самое значительное: 10,9% (за первое полугодие 2009 г.) против 5,5% в ЕС и 3,9% в США. При этом такие страны как Китай и Индия сумели даже сохранить положительную динамику своего развития: 7,9% и 6,1% соответственно. Кризис особенно больно ударил по перерабатывающим отраслям промышленности, по производству с высокой добавленной стоимостью. За восемь месяцев 2009 года производство мебели в РФ сократилось почти на 40%, бесшовных труб 43,8%, асфальта 53,3%, автомобилей 62,6% и т.д. Всего за один год доля обрабатывающей промышленности в ВВП снизилась на 3,2 процентных пункта – с 18,3% до 15,1%.<sup>3</sup>

На долю же инвестиций в «тучные» годы приходилось не более 9% в общей совокупности факторов роста, а влияние инноваций, научно-технического прогресса, роста производительности общественного труда практически не просматривались.<sup>4</sup>

Степень эффективности ВВП остается низким, так, например, энергоемкость отечественного производства в 1,8 раза выше, чем в США, в 3 раза, чем в Западной Европе, металлоемкость отечественного ВВП в 2,5 – 3

---

<sup>2</sup> Котляр П. Россия переживает кризис почти хуже всех.//www. infox.ru.

<sup>3</sup> Инозецев В. Она утонула // Modernizatsya.ru.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Нуртдинов Р.М. Инновационный источник экономического роста// Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. Серия 5: Экономика. – Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2006.- С.45– 67.

раза превышает аналогичные показатели индустриально развитых стран. Основные фонды в стране изношены в среднем на 50-60%, доля нового оборудования (возрастом до пяти лет) в структуре активной части производственных фондов составляет всего 3,9% (вначале 90-х гг. 29,4%).

По-прежнему высока доля убыточных предприятий, достигавшая в докризисный период 43,3% от общего числа предприятий. Особенно велика доля убыточных предприятий среди ГУПов. По данным Счетной палаты РФ лишь 13% из них, находящихся в федеральной собственности, приносят прибыль, 20% работают на грани рентабельности, остальные же убыточны. Среди региональных предприятий ситуация тоже не лучше, например, в Республике Татарстан число нерентабельных ГУПов достигает  $\frac{3}{4}$  от их общего числа, а в Санкт-Петербурге 69%.

Дифференциация в уровнях развития российских регионов также вызывает беспокойство: около 60% объема промышленного производства приходится лишь на 12 субъектов Федерации, причем их доля увеличилась по сравнению с 2000 годом примерно на 17%.

Около десяти субъектов Федерации дают в общий консолидированный бюджет  $\frac{2}{3}$  всех поступлений налогов и сборов, соответственно, на остальные 73 субъекта приходится лишь треть.

Россия вошла в первую десятку стран по объему ВВП, но при этом по показателю ВВП на душу населения занимает лишь 81 место в мире. Япония, равная по территории Архангельской области, производит ВВП в 4 раза больше чем вся Россия, квадратный километр ее территории в 200 раз эффективнее нашего. Посевные площади РФ составляют около 12% от мировых, но при этом мы производим лишь 2% объема зерна. Плотность дорог с твердым покрытием составляет в России 29 км на 1000 квадратных километров территории, для сравнения в США 600, в Великобритании и Франции 1500, а Японии 3000 километров.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> В России не дороги, а направления// Российская газета. 23 марта 2007.

Однако и по количественным аспектам экономический рост при сравнительном анализе не кажется таким уж впечатляющим. Так, по данным Файненшел таймс, с 1999 по 2007 гг. объем экономики РФ вырос на 69%, но при этом в 11 из 15 республик бывшего СССР он был выше, чем в нашей стране, явно хуже обстояли дела только в Кыргызстане.

По конкурентоспособности российская экономика находилась между Танзанией и Ганой, что соответствовало 70-му месту среди 102 отслеживаемых стран. Производительность труда в промышленности в 6-10 раз ниже, чем в развитых странах.

Несмотря на фиксируемые Госкомстатом РФ в 2000-е годы значительный рост реальных доходов населения, около трети российских граждан живут за чертой бедности, около 70% наемных работников получают меньше, чем средняя заработная плата по стране. Неуклонно увеличивается социальное расслоение граждан. На долю 10% наименее обеспеченных россиян приходится 2,0% от общей суммы денежных доходов, а на долю 10% наиболее обеспеченных россиян - более 30,0%. Соотношение составляет, как видим, 1:15. Однако, по экспертным данным, учитывая скрытые доходы наиболее обеспеченных слоев, этот показатель достигает 1:40<sup>6</sup>, против средних 1:5-6 в странах Западной Европы. Реальность такова, что в индустриально-развитых странах доля национального дохода, идущая на оплату труда, составляет 69-75%, а в России этот показатель равен 25-30%. С радужными оценками официальных лиц РФ не согласуются и данные доклада ООН о развитии человека. По показателю человеческого потенциала нам было отведено место лишь в конце седьмого десятка, хотя объективно наше место в конце первой сотни, так как по продолжительности жизни Россия занимает 126, а по состоянию здравоохранения 140 место в мире.

Конец XX века привел к кардинальному переосмыслению путей общественного развития. Концепции экономического роста, базирующиеся

---

<sup>6</sup> Долгих А. Страна разных возможностей// Новые известия. – 07 августа 2007.

на оценке количественных показателей увеличения масштабов производства, теряют свое значение. Они были применимы, пока природные ресурсы казались неисчерпаемыми в силу ограниченного воздействия производственной деятельности на природную среду. В настоящее время приходит осознание вывода о том, что проблемы экономического роста надо рассматривать в более широком контексте - с позиций рассмотрения экономической деятельности как составной части общественного развития.

Современные трактовки проблемы темпов экономического роста не имеют также ничего общего с идеей их максимизации, особенно максимизацией любой ценой. В современной модели хозяйствования речь может идти только о стратегии выбора оптимального темпа, которая в конкретной исторической ситуации: обеспечивает в приемлемые сроки важнейшие социальные приоритеты; сочетает текущие и перспективные цели экономического роста; обеспечивает сбалансированность и взаимосвязанность основных форм общественного производства и социального развития; создает предпосылки дальнейшего стабильного роста.

Оптимальные темпы должны базироваться на сложившемся макроэкономическом равновесии национальной экономики и одновременно выступать важнейшим средством его обеспечения. Они не могут быть самыми высокими, ибо излишне высокие темпы развития ведут к инфляции, к структурным диспропорциям и т.д.

Динамизм экономического роста выражается не только в темпах роста, но и в изменениях его структурных характеристик. Структурная динамика может быть понята как последовательно развивающаяся способность экономики осуществлять воспроизводство, в существенной степени основываясь на модернизации своих внутренних технологических и организационных основ, за счет рекомбинации их компонентов, при

изменении качества получающихся при этом хозяйственных структур и их результатов.<sup>7</sup>

Структурная динамика позволяет преодолеть барьер отставания от развитых экономик на основе избирательной тактики реализации собственных возможностей, обеспечения национальной специализации, эффективного включения в международное разделение труда и извлечение выгод взаимодополняемого характера развития. Страны, не осуществляющие необходимых структурных сдвигов на основе инноваций, исповедующие старую идеологию тотальной гонки за лидерами, пытающиеся охватить непосильный круг целей, быстро отстают, теряют ориентиры развития.

Экономический рост не реализуется как постоянно возрастающее и неуклонное движение вперед. Он подвержен влиянию множества долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных циклов, причиной которых выступают самые различные факторы. Это - радикальные изменения в технологической базе, сдвиги в воспроизводственной структуре, взаимодействие денежно-кредитных факторов, динамика относительной величины запасов на предприятиях, факторы, связанные с колебаниями инвестиционной активности, и др.<sup>8</sup> Циклические колебания являются следствием и выражением внутренней противоречивости развития общественного производства, разрешение которой создает предпосылки для дальнейшего роста на основе качественных сдвигов экономической структуры.

Экономические циклы взаимозависимы: более продолжительные циклы вбирают в себя, поглощают более короткие, а последние, в свою очередь, подготавливают и определяют первые. Вывод о цикличности и взаимосвязи циклов является принципиальным для исследования экономического роста. Он означает, что цикличность в экономике суть системы с жесткими причинно-следственными связями, и эта система может

---

<sup>7</sup> Дедов Л.А., Фельдман А.Э. Структурно-динамический подход к исследованию экономических систем. Ижевск, 1993.- С.10-11.

<sup>8</sup> Лобанова Е. Прогнозирование с учетом цикличности экономического роста //Экономические науки. 1991. - № 1. – С.13.

стать объектом прогнозирования роста. Преодоление подхода к социально-экономическому развитию, как жестко детерминированному поступательному процессу, признание его цикличности является одним из элементов новой парадигмы экономического роста.<sup>9</sup>

Важнейшим свойством экономического роста является его сбалансированность, зона которой снизу ограничена темпами роста, равными темпам увеличения занятости населения, а сверху - равновесным режимом, при котором обеспечивается одинаковая динамика ВВП, потребления и инвестиций. Форсирование более высоких темпов означает выход в зону несбалансированного экономического роста, порождающего народнохозяйственные диспропорции».<sup>10</sup>

Сбалансированность экономического роста предполагает также согласованный динамизм составляющих его структурных блоков, подчинённых развитию экономики как целостной системы. Это предполагает необходимость выявления, с одной стороны, закономерностей, свойственных его отдельным элементам, а с другой - характерных для развития экономической системы в целом.

Чрезмерный рост или отставание отдельных сфер хозяйствования, не согласующихся с ритмом, диктуемым экономикой как единым организмом, свидетельствует о несбалансированности развития. Поэтому форсированное движение вперед при отставании тылов народного хозяйства (например, инфраструктуры производства) не может быть закономерным явлением и, в конечном счете, приводит к замедлению экономического роста, потере общественного труда.

Следует, однако, подчеркнуть, что сбалансированный рост ориентируется на сопряжение по эффективности использования ресурсов, а отнюдь не на одинаковые темпы развития всех отраслей экономики. Сбалансированность экономики предполагает, как правило, относительно

---

<sup>9</sup> Национальное богатство в условиях формирования рыночных отношений. М.: Наука, 1994. С.109.

<sup>10</sup> Черников Д. Крах радикализма и эволюционная альтернатива // Российский экономический журнал. - 1995. - № 3.- С.27.



дифференцированный уровень темпов развития отраслей в зависимости от приоритетов направления технического прогресса, а также с учетом степени удовлетворения спроса.

Можно обеспечить максимальные темпы общественного производства и не создавать при этом необходимых заделов последующего развития. Тогда за рамками этого периода уменьшаются темпы и эффективность экономического роста. Следовательно, диапазон экономического роста необходимо рассматривать как долгосрочную или устойчивую тенденцию (а не кратковременные взлеты и падения), когда темпы роста происходят из года в год, при этом создаются нормальные условия воспроизводства за пределами периода.

Экономический рост трактуется как движение от одного долгосрочного состояния равновесия к другому. В качестве долгосрочного обычно рассматривается период, равный жизненному циклу основного капитала; все чаще экономическая динамика анализируется в «сверхдлинном» периоде, когда изменениям подвергаются основные институты власти, управления, объекты инфраструктуры, структурные взаимосвязи в экономике и ее взаимодействия с внешней средой.<sup>11</sup>

Нередко понятия «экономический рост» и «экономическое развитие» употребляют как идентичные или даже тождественные понятия. При всем расширении содержания экономического роста, оно не может приобретать того всеобъемлющего характера, который носит понятие «экономическое развитие». Безусловно, экономический рост составляет частичную сторону развития, которое, кроме того, включает любые прогрессивные изменения, происходящие в области экономической деятельности общества, как производственной, так и непроизводственной. Однако не всегда экономический рост обуславливает экономическое развитие. «Нынешний рост, - пишет Г.Явлинский, - очень похож на тот, который был в Советском Союзе. Темпы добычи нефти или производства стали, тогда тоже были

---

<sup>11</sup> Экономическая теория: Учебник для вузов / Под ред. А.И. Добрынина и др. – СПб, 1997. – С.289.

неплохими. Но это был рост без развития. Сегодня у нас тоже нет механизма превращения экономического роста в реальное развитие экономики. Следовательно, нет и возможности борьбы с бедностью».<sup>12</sup> Следует также иметь в виду, что экономическое развитие может иметь место и без количественного увеличения общественного продукта.

Следует также разграничить, на наш взгляд, понятия «экономический рост» и «социально-экономический прогресс». Состояние и развитие производительных сил - это важнейший критерий социально-экономического прогресса, а экономический рост обеспечивает повышение уровня производительных сил, что, однако, не свидетельствует об их тождественности.

Во-первых, понятие «социально-экономический прогресс» значительно шире по своему содержанию и по формам проявления. Экономический рост есть лишь одно из частных проявлений социально-экономического прогресса. Во-вторых, содержание экономического роста включает в себя элементы, не способствующие социально-экономическому прогрессу - истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, усиление социальной дифференциации.

Анализ экономического роста неизбежно должен привести к созданию его моделей, что позволит отделить закономерности от случайностей, эффективно прогнозировать экономический рост.

С одной стороны, получила массовое распространение идея заимствования для РФ подходящей модели экономического роста из числа уже так или иначе «обкатанных» за рубежом, принцип опоры на «общемировые модели».<sup>13</sup> С другой стороны, - обосновывается необходимость ориентации на своеобразие условий хозяйствования, исторические традиции, самобытные и национальные особенности страны.<sup>14</sup>

При построении модели роста необходимо, на наш взгляд, учитывать

---

<sup>12</sup> Аргументы и факты, 2003. - № 43. - С. 2.

<sup>13</sup> См. например: Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997. - С.52-97.

<sup>14</sup> См. например: Рязанов В.Г. Уроки реформирования в России в контексте мирового развития // Вестник СПб ун-та. - Сер. Экономика. - 1997. Вып. 1. - С. 98 -101.

конкурентные преимущества национальной экономики, его место в мировом общественном разделении труда, уровень развития производительных сил, характер производственных отношений, состояние институциональной среды, национально-исторические и культурные особенности. Модель экономического роста не берется извне, а разрабатывается из условий данной страны. Поэтому необходимо моделирование конкретной российской ситуации.

Учет внутренних особенностей страны при формировании моделей роста необходим, но не достаточен. Важно учитывать общемировые экономические тенденции, а также современные особенности, присущие экономическому росту в других странах. К их числу следует отнести: снижение интереса к темпам роста; усиление роли качественных аспектов; сочетание методов социализации и экономического либерализма; инновационную направленность развития; активное применение методов маркетинга; повышение роли стабилизационных механизмов; многофакторный подход; рационализацию институциональной структуры; усиление экологической составляющей; отказ от тактики тотального лидерства; ориентацию на качество жизни; сочетание социально-ориентированного рынка и механизма государственного регулирования экономикой; повышение роли структурной динамики; широкий размах информационного сервиса и производства услуг; ориентацию на ресурсосберегающие технологии; опережающий тип развития.

Анализ экономического роста невозможен без определения её меры, воплощенной в системе критериев и показателей. В литературе, как правило, выделяют единый критерий роста. Мы же полагаем, что экономический рост, как сложное многогранное явление воплощает в себе сущности различного порядка и имеет несколько критериев. Первоначальным исходным критерием экономического роста, на наш взгляд, является максимизация реального общественного продукта за обозримый период, который может быть дополнен (ограничен) следующими критериями: устойчивости;

максимального удовлетворения общественных потребностей; минимизации затрат на единицу общественного продукта.

Экономический рост имеет множество форм проявления, которые невозможно охарактеризовать однозначно и отразить одним или несколькими идеальными показателями. Характеристика экономического роста может быть осуществлена комплексом показателей, каждый из которых имеет свои сильные и слабые стороны. Их можно сгруппировать в следующие основные блоки: количественные и качественные; абсолютные и относительные; статические и динамические; стоимостные и натуральные; частные и синтетические; а также показатели результатов и факторов роста.

Определение общих методологических подходов к изучению экономического роста позволяет нам перейти к рассмотрению диалектики взаимодействия экономического роста, рыночной трансформации и человеческого капитала, выступающей, на наш взгляд, внутренним механизмом современного экономического развития.

## **1.2. Взаимодействие рыночной трансформации, экономического роста и человеческого капитала как механизм экономического развития**

Результативность регионального развития в решающей степени будет зависеть от согласованности и эффективности взаимодействия процессов рыночной трансформации, экономического роста и накопления человеческого капитала. Они органично взаимосвязаны между собой, непосредственно и косвенно влияют на результаты социально-экономического развития. При их изучении недопустимы упрощенные, поверхностные интерпретации, нередко встречающиеся в современной публицистике и даже в научной литературе. Необходим обстоятельный системный подход к изучению данных процессов, при этом особенно актуальными представляются исследования проблем взаимосвязей, которые, на наш взгляд, наименее изучены.

Процессы рыночной трансформации, экономического роста и накопления человеческого капитала – это «пересекающиеся» процессы. Они взаимообусловлены и взаимно обогащают друг друга. Так, рыночная трансформация выступает исходной базой для перехода к устойчивому и качественно новому типу экономического роста, а он, являясь интегральным воплощением определенной совокупности факторов, в свою очередь, выступает как ключевое условие формирования и развития человеческого капитала. Последний же обеспечивает необратимость и результативность трансформационных процессов, прямо и косвенно влияет на позитивную динамику хозяйства, выступая, с одной стороны, как источник экономического роста, а с другой - целью социального развития, выходящего, по сути, за пределы чисто производственного процесса.

Такое взаимодействие объективно требует адекватности рассматриваемых процессов. Как свидетельствует опыт, необоснованные волевые решения, нарушающие эту адекватность, порождают серьезные негативные явления. В то же время поддержание оптимального соответствия и органичного взаимодействия этих процессов существенно повышают их экономическую эффективность и социальную значимость. Абсолютизация или недооценка одного из них, неизбежно замедляют темпы экономических преобразований, ведут к социальному напряжению, снижают позитивную динамику и качество экономического роста.

Анализ российской практики девяностых годов свидетельствует, что абсолютизация трансформационных процессов, фактическое превращение их из средства в цель социально-экономического развития исказили объективные ориентиры развития общества, привели к дискредитации рыночных реформ, резко сузили их социальную опору.

С другой стороны, политика, ориентированная на максимальные темпы экономического роста при отсутствии эффективных рыночных механизмов, адекватной системы государственного регулирования экономикой, несовершенства институциональной сферы негативно

сказывается на качестве социально-экономической динамики, усугубляет отраслевые и воспроизводственные диспропорции, похоже окончательно закрепляя за Россией статус сырьевого придатка экономически развитых государств. Стремление же реализовать так называемые амбициозные планы за счет широких слоев трудящихся, реального сокращения социальных расходов и инвестиций в человеческий капитал с неизбежностью порождают своеобразный «блокирующий» механизм на пути устойчивого экономического развития.

Не представляются нам обоснованными и концепции, сводящиеся, по сути дела, к абсолютизации задачи развития человеческого фактора. Утверждения, что главным, чуть ли не единственным фактором экономического роста и конкурентоспособности российской экономики сегодня должно стать образование, сродни попыткам очередного «большого революционного скачка», в данном случае - в постиндустриальное общество. Такие призывы не имеют сегодня под собой экономической базы, так как игнорируют состояние фактической деиндустриализации страны, нерешенность задач рыночной трансформации, незавершенность этапа восстановительного роста, отсутствие достаточных ресурсов и т.д. Поэтому они, на наш взгляд, ничем, по сути, не отличаются от утопических проектов построения «светлого будущего».

В непосредственном процессе экономического развития нашей страны (да и не только нашей) не так уж редко допускались ошибки, обусловленные, в общем-то «благами порывами», но не учитывавшими реальной экономической ситуации и приводившими к тяжелейшим негативным последствиям, преодолеть которые нам не удастся в полной мере даже сегодня. Поэтому анализ взаимодействия процессов рыночной трансформации, экономического роста и накопления человеческого капитала, разработка и последовательная реализация мер по согласованному развитию, позволяет усилить их позитивное воздействие на ход экономического развития.

Для исследования и освещения вопросов взаимосвязи рыночной трансформации, экономического роста и человеческого капитала целесообразно четко определить свои позиции по ряду важнейших положений, характеризующих собственное содержание и механизм реализации названных процессов.

Рыночная трансформация представляет собой сложный полифункциональный процесс, направленный на демонтаж командно-административной системы и создание рыночной экономики, базирующейся на многообразии форм собственности и хозяйствования, рыночной конкуренции и свободы предпринимательства, органичном участии в международном разделении труда, эффективной системе государственного регулирования экономики, а также адекватном институциональном оформлении рыночных отношений. Одним из промежуточных результатов рыночной трансформации должно стать создание нового высокоэффективного механизма экономического роста, основанного на принципиально иной комбинации и взаимодействии факторов и условий роста. Данный механизм должен обеспечить прогрессивную социально-ориентированную динамику общественного производства в рамках индустриальной стадии экономического роста, а также создание необходимых предпосылок для постепенного перехода в постиндустриальную стадию развития.

Экономический рост характеризует общественное производство в закономерном процессе его движения или в динамике, объективную основу которого составляет расширенное воспроизводство. Соответственно факторы расширенного воспроизводства являются и источниками экономического роста, хотя последние имеют гораздо более широкий характер, охватывая, в частности, и непроизводственную сферу.

Экономический рост необходимо рассматривать в единстве производительных сил, организационно-экономических, социально-экономических и институциональных отношений. Прежде всего, следует

отличать такую характеристику экономического роста, как состояние и уровень производительных сил. Именно производительные силы страны, уровень их развития и использования определяют возможности наиболее полного удовлетворения растущих потребностей общества. В то же время производительные силы являются результатом экономического роста.

Экономический рост выражает также организационно-экономические отношения, которые возникают в процессе организации производства. Выступая как отношения между людьми, они одновременно и непосредственно характеризуют состояние производства, отражают особенности определенного этапа развития факторов производства и их общественную комбинацию. Экономический рост служит основой для отбора наиболее прогрессивных форм организации экономической жизни. В процессе выбора и применения соответствующих форм организации производства и управления учитывается то, в какой мере они способствуют экономическому росту.

Было бы принципиально неверным трактовать экономический рост как процесс чисто материально-производственный, безотносительно к системе производственных отношений. Экономический рост всегда имеет строго определенную социально-экономическую форму и является основным средством реализации экономических, социальных и иных интересов субъектов общественного производства.

Социально-экономическое содержание экономического роста обусловлено действием всей совокупности производственных отношений общества. Наиболее важной представляется взаимосвязь экономического роста с отношениями собственности. Экономический рост обеспечивает, с одной стороны, наращивание материальных предпосылок присвоения и выступает формой реализации последнего, с другой стороны, экономический рост осуществляется на основе и в самих отношениях собственности, т.е. присвоение является формой реализации экономического роста. Собственность может либо способствовать осуществлению экономического



роста, гармоничному развитию всех его сторон, разрешению возникающих противоречий, либо усугублять их и тормозить этот процесс. Поэтому для беспрепятственного роста экономики, повышения его качества необходимо соответствие форм присвоения и форм производства. Только при этом условии производительные силы и производственные отношения получают благоприятные возможности для развития и реализуются в экономическом росте.

В свою очередь от достигнутого уровня развития производительных сил зависит степень зрелости отношений собственности. Экономический рост воздействует на собственность, через объекты присвоения, возрастание и совершенствование которых образуют материальную основу собственности. Все более возрастающее воздействие экономического роста на собственность происходит через его субъекты, проявляющееся, прежде всего, через формирование и развитие человеческого капитала.

Принципиально важным видится положение в трактовке экономического роста, отражающее необходимость не только относительного и абсолютного увеличения национального продукта и факторов его воспроизводства, но и обеспечение последующей принадлежности воспроизводимого продукта. Речь, прежде всего, идет о проблеме формирования эффективных агентов, осуществляющих его присвоение. В связи с этим неизмеримо возрастают требования непосредственно к институциональной форме воспроизводства и присвоения национального продукта. Нормы, правила и обычаи социально-экономического взаимодействия должны не только фиксировать факт расширенного воспроизводства и присвоения национального продукта, но и определять прогрессивную, социально-ориентированную динамику его использования и дальнейшего расширения.

На основании вышеизложенного, экономический рост представляет собой сложную институционализированную систему отношений, возникающую между экономическими агентами, по поводу позитивной

макроэкономической динамики национального продукта на основе использования ограниченных производственных ресурсов и в целях наиболее полного и эффективного удовлетворения возрастающих индивидуальных и общественных потребностей. Экономический рост есть относительно самостоятельная категория, имеющая собственное субстанциональное бытие, не сводимое к другим экономическим категориям. В то же время экономический рост находится в зоне взаимовлияния со всей совокупностью социально-экономических, организационно-экономических и институциональных отношений, ключевую роль среди которых играет взаимосвязь с собственностью.

Человеческий капитал – это накопленный субъектом совокупный запас здоровья, знаний, навыков, умений, способностей и мотиваций, которые в целесообразной форме используются в процессе общественного производства, обеспечивая, с одной стороны, рост производительности труда, с другой - рост доходов работника.

Данное определение является наиболее общим, поэтому для дальнейшего раскрытия содержания категории «человеческий капитал» требуется его конкретизация, выделение других важнейших свойств и отношений.

Во-первых, человеческий капитал, выступающий в совокупном макроэкономическом виде, является одним из основных факторов экономического роста. При этом реализоваться в качестве источника экономического роста он может лишь в процессе целесообразного взаимодействия с другими основными (и не только основными) факторами, образующими целостную систему, к числу которых мы относим вещественный и финансовый капитал, технологии, предпринимательство, энергию, информацию, инновации и научно-технический прогресс, природный и экологический факторы.

Во-вторых, формирование человеческого капитала требует значительных инвестиций. Под инвестициями в человеческий капитал мы

понимаем различные действия и затраты, которые повышают квалификацию и способности, а следовательно, и результативность труда работника, при этом они осуществляются с тем расчетом, что будут многократно возмещены возросшими доходами в будущем.<sup>15</sup>

Источниками финансирования инвестиций в человеческий капитал могут быть сами индивиды (домохозяйства), или носители человеческого капитала, государство, муниципалитеты, предприятия, различного рода фонды и другие специализированные некоммерческие институты, а также образовательные учреждения.

В-третьих, независимо от источников формирования использование человеческого капитала и получение прямых доходов контролируется самим человеком. Функционирование человеческого капитала, степень отдачи от его применения обусловлено свободным волеизъявлением субъекта, его индивидуальными интересами и предпочтениями, его материальной и моральной заинтересованностью, ответственностью, мировоззрением и общим уровнем культуры, в том числе и экономической.<sup>16</sup> При этом важное влияние на действия индивида, как мы полагаем, оказывает система сложившихся формальных и неформальных институтов общества.

Если классифицировать инвестиции в человеческий капитал по расходам, то можно выделить инвестиции в здоровье, образование, науку, миграцию людей в целях трудоустройства, поиск экономической информации и т.д.

Вряд ли возможно субординировать инвестиции в человеческий капитал как главные и неглавные. Все они выполняют важные функции, при этом они взаимосвязаны и могут реализоваться лишь в единстве и во взаимодействии. Например, инвестиции в образование улучшают качество, повышают уровень и запас знаний человека, способствует формированию высококвалифицированных специалистов, высокопроизводительный труд

---

<sup>15</sup> Макконнелл К.Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: Пер с 13-го английского издания. - М.: ИНФРА-М, 2001. С.176

<sup>16</sup> Добрынин А.И., Дятлов С.А., Цыренева Е.Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования. СПб: Наука, 1999.-С. 46.

которых оказывает возрастающее влияние на темпы и качество экономического роста. Но это становится возможным лишь при одновременных инвестициях в науку, без развития которого качественное образование в условиях НТП просто невозможно. В свою очередь весь этот потенциал окажется нереализованным, без соответствующих расходов в систему здравоохранения, охрану окружающей среды, улучшение жилищных и бытовых условий носителей человеческого капитала.

Рассматривая связи исследуемых процессов, целесообразно выделить следующие основные «цепочки»: рыночная трансформация – экономический рост – человеческий капитал; экономический рост – рыночная трансформация; экономический рост – человеческий капитал; человеческий капитал – экономический рост; человеческий капитал – рыночная трансформация. Каждая конкретная связь в этих «цепочках» представлена многообразными явлениями и процессами, противоречивой их реализацией. Рассмотрим некоторые из них.

Сегодня представляется аксиоматичным положение о том, что только на основе радикальной рыночной трансформации возможно формирование нового механизма экономического роста, адекватного интенсивному типу экономического развития. Только современная рыночная система способна сформировать мощные движущие силы, направленные на поступательное социально-экономическое развитие. От действенности нарождающихся элементов рынка, его базовых институтов и механизмов взаимодействия зависят возможности устойчивого экономического роста.

Рыночная трансформация обуславливает принципиальные изменения в системе факторов экономического роста, с одной стороны она демонтирует факторы роста, которые были присущи командно-административной системе, а с другой - формирует новые источники экономического роста. Основными элементами данного механизма являются: либерализация экономических отношений, эффективные собственники, включая собственников человеческого капитала, предпринимательство, конкуренция

и конкурентоспособность, инновации и научно-технический прогресс, рост производительности труда, эффективность и интенсификация производства, государственное регулирование экономики, децентрализация системы управления, включая институты федерализма и местного самоуправления и т.д. Однако, противоречивость и непоследовательность экономической политики государства, серьезные ошибки, допущенные в ходе ее проведения, а также незавершенность процесса рыночной трансформации не позволили сформировать эффективный механизм экономического развития, во многом усугубили кризисную ситуацию.

Одновременно рыночная трансформация, экономически раскрепощая людей, создает необходимые предпосылки для превращения фактора «рабочая сила» в человеческий капитал. У работников появляются стимулы, направленные на получение качественного образования, повышение уровня квалификации и совершенствование своего мастерства, так как это обеспечивает более высокую конкурентоспособность на рынке труда и повышает их доходы. Однако для превращения человеческого фактора в мощный источник экономического роста нужны огромные инвестиции в человеческий капитал, финансирование которых в нужном объеме весьма затруднительно (если вообще возможно) вне устойчивого экономического роста.

Экономический рост создает материальные возможности для инвестиций в человеческий капитал на всех уровнях экономики. Государство, аккумулируя свою долю в возрастающем объеме национального дохода, увеличивает возможности для финансирования науки, образования, системы подготовки и переподготовки кадров, здравоохранения и экологической сферы. Увеличение абсолютных доходов предприятий в результате экономического роста, а также относительных доходов, в связи с появляющимися возможностями у государства для снижения налоговой нагрузки на бизнес, позволяют им расширять социальные и образовательные программы в отношении своих работников.

Соответственно растут и доходы населения, что обеспечивает им материальные возможности для собственных инвестиций в человеческий капитал.

Экономический рост не только зависит от результативности рыночной трансформации, но, в свою очередь, предопределяет характер рыночной трансформации, создает благоприятные условия для его дальнейшего эффективного осуществления. Прежде всего, он расширяет социальную базу рыночных преобразований, так как создает условия повышения уровня и качества жизни населения, обеспечивает социальную и политическую поддержку рыночных реформ со стороны широких слоев населения, политических партий и движений.

Теоретическая разработка взаимодействия рыночной трансформации, экономического роста и человеческого капитала требует дальнейшего исследования, а полученные в этом направлении позитивные результаты должны способствовать укреплению методологической базы экономических реформ, которые, по нашему убеждению, должны быть направлены на создание необходимых условий, способствующих переходу страны и его регионов на путь устойчивого развития.

### **1.3. Устойчивое развитие как основа экономической динамики региона**

Экономическая политика ведущих стран мира в последние два столетия во многом базировалась на концепциях экономического роста, направленного на безудержное наращивание темпов и масштабов производства, предполагающего все возрастающее использование невозпроизводимых природных ресурсов. В результате это привело к крайнему обострению противоречий между растущими потребностями человечества, с одной стороны, и неспособностью биосферы удовлетворять их без собственного разрушения – с другой. Социально-экономическое

развитие приняло характер ускоряющегося движения к глобальной экологической катастрофе, поставило под угрозу не только реализацию жизненно важных интересов будущих поколений, но и саму возможность существования человечества и всего живого на Земле. Стало очевидно, что данный путь развития, по которому так долго шла западная цивилизация, а за ней вдогонку и весь остальной мир, привел человечество фактически в тупик.

Данные выводы подкрепляются многочисленными исследованиями зарубежных и российских ученых, материалами органов официальной статистики, а также независимыми экспертными оценками. Например, за последние сто лет из добытых в мире 185 млрд. т. угля и 45-50 млрд. т. железной руды свыше половины приходится на 1960-2000 гг. Потребление цветных и легирующих металлов увеличилось за этот же период в 3-5 раза, сырья для производства удобрений - в 3-3,5 раза.<sup>17</sup>

Прогнозы так же неутешительны: в ближайшие 50 лет мировое потребление нефти должно увеличиться в 2-2,2, природного газа - в 3-3,2, железной руды - в 1,4-1,6, первичного алюминия - в 1,5-2, меди - в 1,5-1,7, никеля - в 2,6-2,8, цинка - в 1,2-1,4, других видов минерального сырья - в 2,2-3,5 раза.

Быстрыми темпами возрастает и потребление человечеством пресной воды, а ее снижающаяся доступность в некоторых регионах становится острой социальной проблемой XXI века. Треть мирового населения уже сегодня живет в странах, испытывающих дефицит воды, а по прогнозам экспертов Всемирного банка эта пропорция достигнет в первой четверти нынешнего века более половины населения Земли.<sup>18</sup> Следствием этого могут стать, как прогнозируют некоторые аналитики, военно-политические конфликты между народами и государствами.

---

<sup>17</sup> Кушлин В. Выбор модели развития в условиях ужесточения эколого-ресурсных ограничений// Вопросы экономики. 2008. №7. С.5.

<sup>18</sup> Доклад о мировом развитии 2003 года. Устойчивое развитие в меняющемся мире. Преобразование институтов, рост и качество жизни/Пер. с англ. - М.: Весь Мир. 2003.- С.2.

Осмысление данных негативных явлений и процессов привело к критической переоценке концепций, опирающихся на количественные модели экономического роста, к поиску альтернативных векторов развития для отдельных государств и всего мирового сообщества.

Интеллектуальным ответом на обостряющиеся глобальные вызовы стала разработка новой научной парадигмы, получившая название «теория устойчивого развития». Ее представители ищут способы разрешения существующих противоречий, обосновывают перспективы развития экономической системы по новой траектории, позволяющей избежать разрушения природной основы и гарантирующей человечеству возможность выживания и дальнейшего динамично-сбалансированного прогресса.

Необходимость формирования концепции устойчивого развития стало осознаваться еще в начале XX столетия. В 1907 году в своем обращении к Конгрессу США Теодор Рузвельт заявил: «Неразумное, расточительное истребление природных ресурсов, истощение и опустошение земли вместо увеличения ее плодородия с помощью рационального хозяйствования приведет к полной ее деградации и не даст экономического процветания нашим детям, которым мы обязаны по праву родителей передать землю плодородной и обработанной».<sup>19</sup>

К первым подходам к созданию теории «устойчивого развития» относятся работы Г. Дейли «К обществу стабильности», Дж. Форрестера «Мировая динамика», Д.Х. Медоуза, Д.Л. Медоуза, В. Беренса «Пределы роста» и Э. Пестеля «За пределами роста», опубликованные в период 1972 - 1987 годов. В этих исследованиях были обоснованы идеи системной динамики, что позволило сделать ряд серьезных теоретических выводов и разработать модели взаимодействия природных и экономических процессов. Результаты этих изысканий широко применяются сегодня в практике экономического анализа развитых стран мира, крупнейших международных

---

<sup>19</sup> Губайдуллина Т.Н. Устойчивое развитие эколого-экономической системы: вопросы теории и методологии. – Казань: Изд-во КГУ, 2000. – С. 83.



организаций в целях построения научно-обоснованных прогнозов будущего развития.

Ключевые аспекты теории устойчивого развития мы находим в работах членов Римского клуба, объединяющего более 100 известных специалистов. С начала 70-х годов они опубликовали более 200 докладов. Наиболее значимым стал доклад «Пределы роста», изданного в 1972 году. В нем впервые с использованием компьютерной техники доказывается, что мир как целостная система имеет ограниченные пределы роста, что природные ресурсы почти исчерпаны (нефть, газ, руды и т.д.), а рост индустрии подошел к своим пределам, за которыми человечество ждет глобальная катастрофа, поэтому нужна новая концепция устойчивого развития. В докладе предлагалось всему миру выработать такую стратегию развития, которая способствовала бы созданию условий для сбалансированного развития экономики и экологии.

Воздействие этого доклада на общественное мнение трудно переоценить: во многих странах были приняты законы об охране окружающей среды, начался вывод промышленного производства из крупных городов, стали закрываться вредные производства (угольные шахты, разрезы, карьеры и т.д.) и т.д.

Для российского ученого сообщества тема устойчивого развития в некоторой мере была закрыта. Научный анализ в Советском Союзе был затруднен, прежде всего, идеологическими факторами, а после крушения коммунистического режима тяжелейшим социально-экономическим и политическим кризисом, сопровождавшим трансформационные процессы в стране и отодвинувшим проблемы устойчивого развития на периферию научных интересов. К числу причин того времени некоторые авторы отмечают и недостаточную информированность российской общественности о международном научном и практическом опыте, связанного с разработкой концептуальных основ и реализации принципов устойчивого развития.

Среди отечественных ученых наибольший вклад в популяризацию и в развитие идей устойчивого развития внес, на наш взгляд, академик В.А. Коптюг и его ученики. Стараниями последних в значительной мере был подготовлен Указ Президента РФ № 440 от 1 апреля 1996 г., утвердившего «Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». В ней отмечается: «следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей».<sup>20</sup>

В Концепции дается определение понятию устойчивое развитие - это «стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы». Разделяя в первом приближении данную трактовку, как определение уровня явления, мы считаем необходимым ее дальнейшее углубление и конкретизацию, с целью проникновения в ее сущностные основы. Устойчивое развитие, на наш взгляд, представляет собой, процесс поступательного движения общества по стратегической траектории, направленной на достижение качественно нового уровня производительных сил и соответствующего характера общественных отношений, обеспечивающих совершенствование важнейших параметров жизнедеятельности человека, создание благоприятных условий для наиболее полной реализации его творческих и духовных начал, в единстве с объективными требованиями сохранения и воспроизводства природно-экологического потенциала.

---

<sup>20</sup> Введение в теорию устойчивого развития: Курс лекций. – М.: СТУПЕНИ, 2002. – 10с.

Под устойчивым развитием мы понимаем качественно новый этап эволюции эколого-экономических отношений, связанный с построением такого гармонично организованного общества, которому присущи новые, более эффективные механизмы взаимодействия экономики и природной среды, обеспечивающие передачу в наследство последующим поколениям как минимум такие же возможности по удовлетворению своих потребностей в природных ресурсах, какие имеются сегодня.

Теория устойчивого развития исходит из приоритетности экономических и экологических факторов, образующих, на наш взгляд, диалектическое единство. Они взаимосвязаны, взаимообусловлены, оказывают воздействие друг на друга.

Влияние экономических факторов на экологическую составляющую проявляется, на наш взгляд, по многим направлениям, среди которых: 1) изношенность основных производственных фондов – рост аварийности с тяжелыми последствиями для окружающей среды; 2) снижение инвестиционных вложений на охрану окружающей среды - нехватка инвестиционных ресурсов при решении экологических проблем, повышении уровня экологической грамотности и информированности населения; 3) неэффективная ресурсная политика государства, ориентированная в большей мере на экспорт в пользу сырьевых и добывающих отраслей - истощение природных ресурсов, рост загрязнения окружающей среды; 4) рост производства и потребления - загрязнение окружающей среды за счет выбросов и отходов; 5) обострение экономических кризисов – снижение уровня приоритетности защиты окружающей среды в политике правительства.

Воздействие экологических факторов на экономику, в свою очередь, можно проследить по следующим направлениям: 1) нерациональное использование природных ресурсов, их истощение – снижение уровня и качества социально-экономического развития страны; 2) рост загрязнения окружающей природной среды - снижение уровня и качества жизни

населения, ее рождаемости, а также здоровья, как основного фактора воспроизводства человеческого капитала; 3) загрязнения земель, водоемов в результате экологических аварий в нефтедобывающем секторе - выбытие загрязненных пространств из хозяйственного оборота страны

Принятие Концепции устойчивого развития определило ряд позитивных изменений в нашей стране. Так, например, заметно некоторое увеличение инвестиций в систему охраны окружающей среды, (см. табл.1), а также снижение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и природные ресурсы (см. табл.2).

Таблица 1.1

### Инвестиции в охрану окружающей среды

(в фактически действовавших ценах; млн.рублей; до 2000 г. - млрд.руб.)

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Всего</b>	<b>53</b>	<b>6404</b>	<b>22339</b>	<b>27710</b>	<b>25270</b>	<b>35407</b>	<b>41168</b>	<b>58738</b>	<b>68188</b>	<b>76884</b>
<b>Из них на охрану:</b>										
атмосферного воздуха	9,2	1644	7946	9682	6750	10889	15521	19839	21316	21642
Водных ресурсов	33	3397	8251	10163	10928	14915	15748	26143	30241	32823
Земель	7,1	946	3520	4337	4660	6415	5563	9206	11027	15749

Источник: Федеральная служба государственной статистики, 2008 г.<sup>21</sup>.

Таблица 1.2

### Показатели воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду

	1992	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Сброс загрязненных сточных вод, млрд. м3</b>	27,1	24,5	20,3	19,8	19,0	18,5	17,7	17,5	17,2
<b>Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных</b>	28,2	21,3	18,8	19,5	19,8	20,5	20,4	20,6	20,6

<sup>21</sup> По данным Федеральной служба государственной статистики, 2008 г. Режим доступа - [http://www.gks.ru/bgd/regl/b08\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/04-04.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/04-04.htm), свободный.

Источник: Федеральная служба государственной статистики, 2008 г.<sup>22</sup>

Несмотря на некоторые положительные моменты, следует все же признать, концепция устойчивого развития еще не стала определяющей основой экономической политики российского государства, меры, принимаемые в этой области правительством, явно недостаточны, часто противоречивы, а большинство ее положений, следует прямо сказать, остались лишь на бумаге.

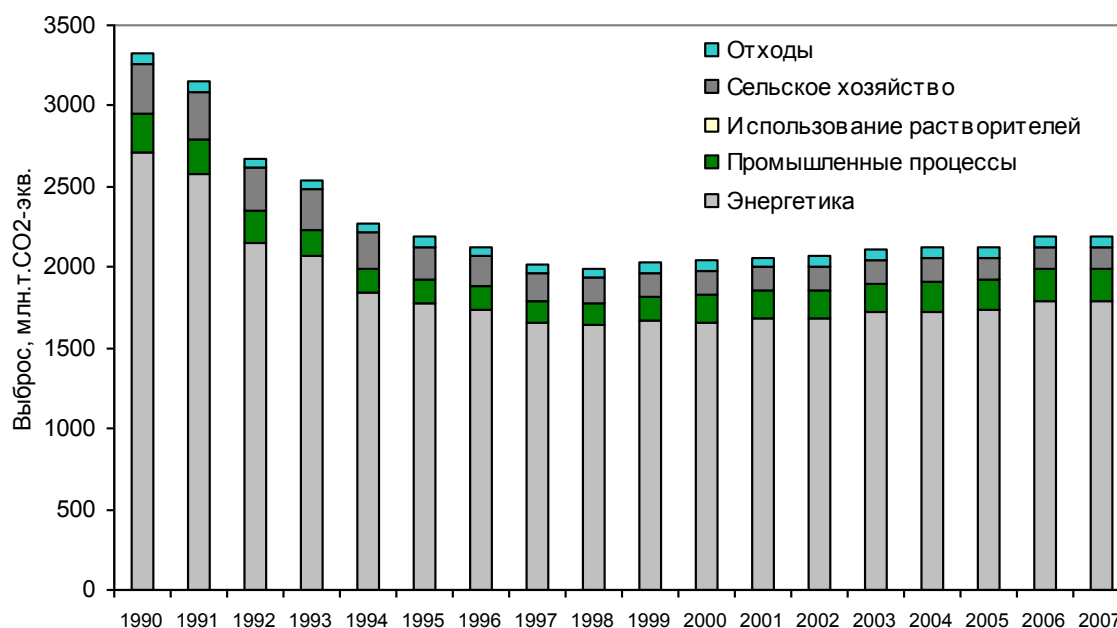
По-прежнему острой проблемой остается высокий уровень выбросов антропогенных и парниковых газов на окружающую среду (см. рис. 1). Согласно национальному докладу Российской Федерации о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов за 1990-2007 гг.<sup>23</sup>, общая эмиссия антропогенных парниковых газов РФ (без учета сектора землепользования, изменений землепользования и лесного хозяйства - ЗИЗЛХ) составила 66% от уровня 1990 г., относительно 2006 г. увеличение эмиссии составило примерно 0.3%. По абсолютной величине доминируют выбросы от энергетического сектора: в 1990 и 2007 гг. их доля в совокупном выбросе (без учета ЗИЗЛХ) составила соответственно 81,6 % и 81,5 %. На втором месте выбросы сектора «Промышленные процессы»: 9.4% (в 1990 г. 7.3%). Доля сельскохозяйственного сектора в общем объеме уменьшилась (с 9,3 % в 1990 г. до 6,1 % в 2007 гг.), но при этом увеличилась доля сектора «Отходы» (с 1.7% в 1990 г. до 3% в 2007 г.).

Важную роль в выбросе парниковых газов, несомненно, принадлежит двуокись углерода CO<sub>2</sub> (72% от общего выброса без ЗИЗЛХ), источником которого служит, главным образом, энергетический сектор – сжигание ископаемого топлива. На втором месте – метан CH<sub>4</sub> (21.6%), основной

<sup>22</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики, 2008 г. Режим доступа - [http://www.gks.ru/bgd/regl/b08\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/04-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/04-01.htm), свободный.

<sup>23</sup> [www.wwf.ru/data/climate/.../izmenenie\\_klimata\\_2\\_0509.doc](http://www.wwf.ru/data/climate/.../izmenenie_klimata_2_0509.doc)

источник которого нефтегазовая отрасль, и добыча угля, а также животноводство.



**Рис. 1.1. Уровень выбросов в окружающую среду**

По экспертным оценкам на долю России, производящей около 2% мирового ВВП, приходится примерно 6% от общего объема выбросов парниковых газов на Земле. Это четвертый показатель после Китая, США и Индии. При этом в расчете на душу населения Россия занимает второе место в мире, сразу после США. Сравнивая объем ВВП на душу населения в Российской Федерации и США, мы приходим к выводу о крайне-низкой энергоэффективности российской экономики, что обусловлено, прежде всего, недостатком инвестиций в технологии, позволяющим существенно снизить вредные выбросы. На это, кстати, неоднократно указывал и Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, поставивший задачу повысить энергоэффективность страны на 40 %.

Серьезной проблемой экономики Российской Федерации, рассматриваемой через призму устойчивого развития, является ее ориентированность на всевозрастающий экспорт продукции сырьевых и

добывающих отраслей, что приносит огромный урон окружающей среде. Товарная структура экспорта страны в ее динамике представлена в Таблице 3.

Таблица 2.3

## Товарная структура экспорта России (в %).

	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Продовольственные товары, сельскохозяйственное сырье	1,8	1,6	2,6	2,5	1,8	1,9	1,8	2,6
Минеральные продукты	<b>42,5</b>	<b>53,8</b>	<b>55,2</b>	<b>57,3</b>	<b>57,8</b>	<b>64,8</b>	<b>65,9</b>	<b>64,7</b>
Продукция химической промышленности, каучук	10	7,2	6,9	6,9	6,6	6	5,6	5,9
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Продукция лесной и целлюлозно-бумажной промышленности	5,6	4,3	4,6	4,2	3,9	3,4	3,2	3,5
Текстиль, текстильные изделия и обувь	1,5	0,8	0,8	0,7	0,6	0,4	0,3	0,3
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	26,7	21,7	18,7	17,8	20,2	16,8	16,3	16,1
Машины, оборудование и транспортные средства	10,2	8,8	9,5	9	7,8	5,6	5,8	5,6
Прочие	1,3	1,5	1,4	1,4	1,1	1	1	1,2

Источник: По данным Федеральной служба государственной статистики от 2008г.<sup>24</sup>

Как видно из таблицы 3 в структуре российского экспорта четко выражена динамика неуклонного роста экспорта минеральных ресурсов, доля которых в 2007 году составила 64,7%, против 42,5% в 1995 году, при этом,

<sup>24</sup> По данным Федеральной служба государственной статистики, 2008 г. Режим доступа - [http://www.gks.ru/bgd/regl/b08\\_11/IssWWW.exe/Stg/d03/26-08.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d03/26-08.htm), свободный.

экспорт машинного оборудования и транспортного средства сократился почти вдвое, составив всего 5.6%.

Задачи перехода к устойчивому экономическому развитию, оздоровление эколого-экономических отношений в стране наталкивается на целый ряд барьеров, анализ которых является необходимой предпосылкой их решения. В частности в докладе Минприроды России отмечаются следующие факторы торможения:

- несбалансированность темпов роста потребления природных ресурсов и темпов роста их восстановления;
- рост числа регистрируемых нарушений и недостаточная эффективность использования природных ресурсов природопользователями;
- техническое несоответствие производственной инфраструктуры необходимому уровню безопасности жизнедеятельности человека и защищенности окружающей среды;
- отсутствие эффективно работающих механизмов преемственности власти при передаче субъектам РФ полномочий по управлению природоресурсной и природоохранной сферами.<sup>25</sup>

Соглашаясь с важностью и серьезностью вышеназванных проблем, мы считаем их недостаточными для комплексной оценки механизма торможения перехода Российской Федерации на путь устойчивого развития, и предлагаем дополнить следующими факторами:

- изношенность основных производственных фондов, приводящих к росту аварийности с тяжелыми последствиями для охраны окружающей среды;
- недостаточный уровень инвестиционных вложений в охрану окружающей среды;
- несовершенство финансовых механизмов устойчивого развития;

---

<sup>25</sup> Пипия Л.К. Государственная поддержка инновационных взаимодействий для устойчивого развития – к проблемно ориентированной модели развития науки//Инновации. 2008. №1. С. 58.



- отсутствие необходимых стимулов для перехода субъектов хозяйствования к производственной деятельности, основанных на принципах устойчивого развития, включая экологически чистые, энерго- и ресурсосберегающие технологии, производство экологически безопасной продукции, соответствующей международным стандартам;
- неэффективная ресурсная политика государства, в большей мере ориентированная на экспорт сырья и продукции добывающих отраслей;
- несовершенство правовых, административных и экономических механизмов, компенсирующих экологический вред от промышленной деятельности;
- отсутствие четкого разграничения полномочий федерального центра, регионов и муниципальных органов по вопросам природоохранных и экологических программ;
- дефицит квалифицированных кадров и проблемы подготовки специалистов в области экологии;
- низкий уровень экологического просвещения и образования населения.

Не имея возможности в рамках данной работы подробно рассмотреть все названные факторы, остановимся на некоторых, наиболее важных из них. Так, по данным органов госстатистики, физический износ основных фондов в целом по экономике страны составляет около 60 процентов, а в таких эколого-опасных отраслях как химическая и нефтехимическая промышленность достигает 80 процентов. Экспертные оценки свидетельствуют, что инвестиции в эколого-охранные проекты, большинством субъектов хозяйствования не только не рассматриваются как приоритетные, но и нередко практически выпадают из поля их внимания. Как свидетельствуют выборочные опросы руководителей предприятий малого и среднего бизнеса Республики Татарстан, 54% из них не планируют в ближайшие два года финансирование природно-охранных мероприятий, 21% собираются направить на это средства менее 1 процента от оборота.

Недопустимо низким является государственное финансирование мероприятий по защите окружающей среды, на это предусмотрено в федеральном бюджете на 2010 год всего 12311 млн. рублей, или 0,12% от общей суммы его расходов.

Для решения вышеназванных проблем, преодоления факторов торможения и формирования условий, обеспечивающих необходимые и благоприятные условия для реализации стратегии устойчивого развития страны, необходимо предпринять, на наш взгляд, комплекс взаимосвязанных мер. Прежде всего, следует:

- сформировать эколого-ориентированные национальные нормативы качества природной среды, путем установления критически пороговых значений воздействия хозяйственной деятельности, не превышение которых гарантирует экологическую безопасность страны;
- создать эколого-инновационные программы, направленные на ускоренный переход к кардинально улучшающим экологическую ситуацию новым технологическим процессам. Основной акцент в реализации данных программ должен быть сделан на внедрение мероприятий двойной выгоды, т.е. дающих как экономический стимул, так и экологический эффект;
- разработать систему стимулирующих воздействий на эколого-ориентированные производства, путем особой льготной системы налогообложения, кредитования, снижения таможенных пошлин на ввоз научно-технического оборудования и комплектующих к нему, упрощение процедуры патентования и сертификации новой продукции;
- сделать экологический фактор решающим условием при отводе земельных участков под производственное строительство, предоставление государственных кредитов и гарантий;
- внести в учебные программы образовательных учреждений, начиная с дошкольных и кончая высшими, дисциплины, направленные на формирование экологической грамотности и информированности;

- существенно увеличить масштабы финансирования защиты окружающей среды из всех бюджетов бюджетной системы страны, установив для этого законодательный минимум;
- создать государственный некоммерческий банк, призванный финансировать экологические программы и экологически чистые производства;
- внести изменения в административное и уголовное право, направленные ужесточение наказаний за экологические правонарушения.

Подводя итог, следует отметить, что переход к устойчивому типу развития регионов и страны в целом должен основываться, на наш взгляд, на принципе двойного эффекта, при котором максимизировались бы экономические стимулы хозяйствующих субъектов, а также достигался наивысший экологический эффект. Для решения этих задач необходима целенаправленная деятельность государства, включая формирование эффективной институциональной среды. Реализация данного принципа позволит, как нам представляется, решить не только экономические, но и социальные проблемы, связанные с ростом качества жизни населения, появлением новых секторов занятости населения, и, в конечном счете, будет способствовать преодолению отставания России от развитых стран.

#### **1.4. Институциональные основы экономического развития региона**

Необходимость формирования эффективной системы социальных институтов в самом общем виде объясняется объективным стремлением общества к сокращению производственных и транзакционных издержек, что обеспечивает в свою очередь повышение эффективности функционирования экономической системы, создает необходимые условия для устойчивого экономического роста и развития. Общеизвестным стало сегодня положение о том, что система социальных институтов, сложившаяся в том или ином обществе, во многом предопределяет характер, темпы, качество и

приоритеты экономического развития. Институциональная система может либо содействовать, либо препятствовать экономическому развитию и, как свидетельствует практика, это влияние нередко значительно сильнее, чем влияние многих других факторов экономического развития – природных, трудовых, производственных и т.д.

Институциональные образования оказывают не просто воздействие на хозяйственную динамику, а во многом определяют ее «лицо», выступают своеобразным стержнем экономической системы. Поэтому не случаен вывод, сделанный виднейшим представителем современной институциональной теории Д. Нортот: «... институты играют более глубокую роль в обществе: они выступают фундаментальными факторами функционирования экономических систем в долгосрочной перспективе», а динамическая теория «должна опираться на модель институциональных изменений».<sup>26</sup>

Приведенное положение имеет множество соответствующих подтверждений в хозяйственной практике, в процессах взаимодействия экономических агентов. Действительно, технологически отсталые страны, как правило, демонстрируют низкие и неустойчивые темпы роста, заметно уступая по динамизму своего развития передовым в индустриальном отношении государствам. Однако в условиях финансовой и производственно-технологической открытости большинства стран мира такое положение дел является весьма странным и трудно объяснимым в рамках неоклассической парадигмы. Напротив, логично предположить, что условия, связанные с возможностями быстрого распространения инноваций между странами, должны приводить к повышению темпов экономического роста отставших в своем развитии государств, способствовать преодолению огромной дифференциации, которая ныне существует между ними и индустриально-развитыми странами. Тем не менее, если кому-то и удастся

---

<sup>26</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. - С 8.

преодолеть это отставание, то случается это довольно редко и говорить о закономерном характере подобных случаев не приходится.

Вышесказанное обстоятельство имеет множество подтверждений и в современной России. Наш страна в период экономических реформ вступила, как известно, в полосу невиданного по глубине социально-экономического кризиса, который проявился в спаде производства, снижении инвестиционной и инновационной активности предприятий, ухудшении показателей производительности труда и фондоотдачи, утрате конкурентных преимуществ и т.д. При этом не способствовали преодолению подобных тенденций ни массовая и ускоренная приватизация, ни либерализация, включая сферу внешнеэкономических отношений, ни относительная финансовая стабилизация, ни формирование предпринимательского класса и т.п.

Эти и многие другие подобные явления, имеющие, по всей видимости, характер закономерности, нацеливают на глубокое исследование роли и значения институционального сектора национального хозяйства в обеспечении устойчивого и качественно нового типа экономического роста, как основы и условия социально-экономического развития. Поэтому весьма обоснованным представляется положение Т. Эггертсона о том, что «экономическая теория институтов занимается изучением конечной загадки экономики: почему некоторые страны способны организовать свою экономическую жизнь эффективно, в то время как другие страны не могут обеспечить свой экономический рост и даже страдают от нищеты посреди изобилия».<sup>27</sup>

Из сказанного следует, что одной из актуальных задач экономической теории является изучение социальных институтов, как важнейших условий, определяющих макроэкономическую динамику, а также исследование механизмов и путей их влияния на темпы и качество экономического роста.

---

<sup>27</sup> Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты: Пер. с англ. – М.: Дело, 2001.-С.45.

В экономической теории, как известно, нет устоявшихся и общепринятых определений понятия «институт». В самом общем виде его можно трактовать как определенную форму организации социально-экономических отношений и совместных видов деятельности индивидов. Система социальных институтов включает в себя: 1) укоренившийся, общепринятый порядок, традиционно установившиеся правила, нормы и стереотипы общественного (коллективного) поведения (обычаи, традиции, правила игры); 2) особый, укоренившийся в общественном и индивидуальном сознании образ мыслей, их направленность, стиль и способы мышления, совокупность соответствующих представлений, отражающих осознание соответствующих интересов (менталитет); 3) нравственные координаты общества и составляющих его социальных групп, систему совместного разделения этических (нравственных) ценностей; 4) различного рода организации, объединенных на принципах разделения труда и иерархической соподчиненности группы людей для достижения какой-либо цели, задачи (корпорации, финансово-кредитные организации, профсоюзы, государственные учреждения, политические партии).<sup>28</sup>

Другими словами система социальных институтов представляет собой сформировавшиеся экономические, политические идеологические, правовые и этические основы общности людей, отражающие определенные сложившиеся формы поиска компромиссов, координации коллективов и общества в целом.

Воздействие институциональных условий на экономический рост многогранно, его можно рассмотреть по различным направлениям. Не претендуя на полноту изложения, отметим некоторые из них, имеющие наиболее существенное значение и роль которых в данном процессе не вызывает сомнения.

---

<sup>28</sup> Семенов Г.В. Национальный продукт: проблемы дефицита и сбалансированности. Казань: Изд-во Казанского университета, 1993. – С. 111.

Во-первых, институты обеспечивают защиту рыночной либерализации и конкуренции от тенденции к монополизации, чрезмерного вмешательства государства в экономическую жизнь, перехода в теневую сферу, от умышленных банкротств, в то же время - создают открытость, прозрачность прогнозируемость предпринимательской деятельности субъектов рынка для инвесторов, собственников, государства и общества.

Во-вторых, правила и нормы, обеспечивающие взаимодействие между экономическими агентами, позволяют в условиях редкости и ограниченности ресурсов преодолевать распределительные конфликты. Кроме того, институты создают условия, благоприятствующие эффективной аллокации факторов производства.

В-третьих, институты, формируя долгосрочные «правила игры», обеспечивают инвесторов необходимой информацией для коммерческого освоения инноваций, массовой реконструкции существующих предприятий, расширения сфер их деятельности, строительства новых производств и объектов, что способствует, в конечном счете, снижению производственных издержек, повышению производительности, эффективности и конкурентоспособности.

В-четвертых, институты, спецификация прав собственности структурируют экономическую среду, задают внешние рамки для экономической деятельности индивидов и предприятий привносят соответствующую определенность в экономические процессы путем ограничения свободы и произвола экономических субъектов, что, в свою очередь, снижает транзакционные издержки и, соответственно, побуждает участников рыночных отношений к расширению производственной и коммерческой деятельности.

Таким образом, влияние институтов на позитивную макроэкономическую динамику проявляется в том, что они упорядочивают рыночную среду, деятельность экономических агентов посредством выработки формальных и неформальных норм хозяйственных

взаимоотношений, правил и кодексов поведения на рынке и во всей социальной среде, принятии комплекса законов и становления системы, обслуживающих рынки учреждений.

Механизм влияния институциональной среды на макроэкономическую динамику можно рассмотреть на примере ее взаимодействия с инвестиционным и инновационным факторами экономического роста. В условиях, когда предприятия выступают фактически в роли «временщиков», будучи занятыми лишь краткосрочными спекулятивными видами деятельности, направленными на быстрое обогащение, то для них совершенно неразумно осуществлять инвестиции на перестройку своей производственной деятельности. В этом случае вопрос предопределен в пользу пребывания подобных структур «в своеобразной технологической ловушке», так как окупить инвестиционные затраты за короткий период не представляется возможным.<sup>29</sup>

В условиях, когда подобное поведение оказывается присущим значительной части предприятий, макроэкономическая динамика принимает отрицательный тренд, и в «технологическую ловушку» попадает уже вся национальная экономика. Напротив, если же предприятия строят перспективные стратегические планы, то для них становится резонным осуществлять инвестиции в улучшение своей деятельности, чтобы в дальнейшем снизить текущие издержки. Национальная экономика при условии достижения критической массы таких предприятий, начинает принимать в своем развитии положительный тренд.

Возникает вопрос, какие факторы определяют инвестиционную стратегию предприятий? Неоклассическая школа, как известно, говорит о двух факторах – норме ссудного процента и норме прибыли. Однако вряд ли можно ограничиться только этими обстоятельствами. Ответ заключается и в том, что инвестиционная активность предприятий зависит от периода

---

<sup>29</sup> Балацкий Е. Экономический рост и технологические ловушки // Общество и экономика. – 2003. - № 11. – С. 56.



будущего, в которое заглядывают экономические агенты. А это, в свою очередь, зависит от стабильности и прогнозируемости экономики, понятных «правил игры», степени эффективности сложившихся в обществе институтов, обеспечивающих защиту интересов частных собственников и инвесторов. Учитывая, что на определенных этапах экономического развития велика неопределенность будущих событий, отсутствуют или неэффективны социальные институты, то и временной интервал, интересующий потенциальных инвесторов, оказывается коротким. Сказанное подводит к недвусмысленному выводу, что недоверие экономических агентов к правительству, проводимой им политике и существующим институтам может являться непосредственной причиной и непреодолимой преградой на пути экономического роста. Если не изменить данную институциональную среду, то экономическая система может сколь угодно долго оставаться в состоянии кризиса или депрессии.<sup>30</sup>

Как известно, странам с транзитивной системой присуще экономическая и политическая нестабильность, отсутствие устоявшейся и эффективной институциональной среды. Поэтому и период прогнозирования хозяйственными субъектами оказывается, как правило, слишком коротким, что является одним из главных причин, обуславливающих преобладание краткосрочных интересов предприятий. Это не стимулирует у них инвестиционную и инновационную активность, закрепляет экономическую и научно-техническую неразвитость национальных экономик, низкие темпы и неудовлетворительное качество экономического роста.

Диалектика преодоления экономического отставания страны, выхода ее из неэффективного состояния выглядит следующим образом. Позитивные изменения институциональной среды при прочих равных условиях активизирует инвестиционную и инновационную активность предприятий, что означает меньшие издержки и, следовательно, большую прибыль.

---

<sup>30</sup> Балацкий Е. Экономический рост и технологические ловушки // Общество и экономика. – 2003. - № 11. – С. 56.

Возросшая прибыль позволяет расширять производственную базу и выпуск продукции. Более высокие темпы роста продукции стимулируют использование новых, более прогрессивных технологий, а это требует, в свою очередь, дальнейшего совершенствования, укрепления и развития институциональной системы, что на очередном экономическом витке создает благоприятные условия для активизации инвестиционного и инновационного факторов, следовательно, и расширенного воспроизводства.

Многие российские ученые справедливо обращают внимание на слабую проработку институциональной составляющей российской экономики. Во-первых, мы имели преувеличенное представление об универсальности рыночных институтов, присущих западной экономике, и пренебрегали собственными, исторически сложившимися институтами, у которых были объективные основы для адаптации к новым условиям.

Во-вторых, в процессе институциональных реформ не учитывался фактор времени, игнорировался тот очевидный факт, что институциональные основы современной рыночной экономики складывались в течение многих столетий.

В-третьих, процесс институционального реформирования характеризовался непоследовательностью, противоречивостью, несогласованностью с процессами рыночной трансформации, а также проводился без учета задач формирования устойчивого и качественно нового типа экономического роста. Как отмечает В.Т.Рязанов «институциональными аспектами «пренебрегали в силу узости и догматичности теоретических постулатов современного рыночного реформирования, основанного на идеологии ортодоксального либерализма вкупе с монетаристскими методами регулирования экономики».<sup>31</sup>

Как следствие институциональная система российской экономики в 90-е годы была не способна воспроизводить экономический рост, в силу ее

---

<sup>31</sup> Рязанов В.Т. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX – XX веках. СПб: «Наука», 1998. – С. 508.

фрагментарности, эклектичности, незрелости элементов, несоответствия многих импортированных институтов российским устоям, неадекватности сохранившихся старых институтов формирующемуся рыночному механизму роста.

Многие прежние институты часто уже «не работали», а если и работали, то с точки зрения механизмов экономического роста весьма неэффективно. Новые же институты, предполагающие наличие широкого спектра совместно разделяемых ценностей, складывались в силу указанных различий чрезвычайно болезненно и медленно. По мнению Г.В. Семенова, «мы переживаем сегодня своего рода период «полураспада» сложившихся культурных ценностей, в котором хотя и временным, но неотвратимым становится нашествие в течение долгих лет и столетий в чем-то подавляемого, а в чем-то и культивируемого глубоко сидящего «внутреннего варвара» со всеми вытекающими из этого последствия. И первой жертвой здесь опять становится экономика».<sup>32</sup>

Таким образом, переход национальной экономики к устойчивому и качественно новому типу экономического роста невозможен без формирования эффективной институциональной системы, которая должна органично дополнить и быть совместимой с процессом рыночной трансформации. При успешном проведении институциональных и рыночных преобразований Россия сохраняет, на наш взгляд, шансы в среднесрочной перспективе войти в число новых индустриально развитых государств.

По вопросу о путях формирования институциональных условий в науке существуют различные мнения<sup>33</sup>, которые условно можно свести в два основных подхода.

Первый из них, представленный в трудах экономистов либерального и эволюционного направлений, сводится к пониманию механизма

---

<sup>32</sup> Семенов Г.В. Национальный продукт: проблемы дефицита и сбалансированности. Казань: Изд-во Казанского университета, 1993. – С. 116.

<sup>33</sup> Подробная характеристика существующих взглядов дана в частности в работе Попова Е. и Лесных В. Системный подход к проблеме импорта институтов в Российскую экономику //Общество и экономика. – 2005. № 10-11. - С. 99-100.

формирования институтов как спонтанного процесса. Институты не насаждаются «сверху», а возникают снизу, при этом роль государства, как правило, ограничивается правовым закреплением стихийно возникших или изменившихся прежде существовавших институтов. Наиболее последовательный представитель этого подхода Нобелевский лауреат Ф. Хайек считает, что «институты – есть результат человеческой деятельности, но не результат человеческого конструирования».<sup>34</sup> Формирование институтов осуществляется в процессе социокультурной эволюции и рыночной конкуренции, при этом происходит естественный отбор самых эффективных институтов, обеспечивающих более высокий жизненный уровень для большинства людей.

Однако практика изобилует, на наш взгляд, фактами, которые, по меньшей мере, ставят под сомнение эффективность эволюции социальных институтов. Во-первых, селекция далеко не всегда ведет к «выживанию» тех институтов, которые обеспечивают более высокую эффективность экономики, лучшие условия для экономического развития и благосостояния общества. Вокруг институтов, в том числе не самых эффективных, складывается социально-экономическая среда, заинтересованная в их существовании, поддерживающая и помогающая институтам противостоять селекции. Во-вторых, формирование и укрепление институтов происходит не только в процессе естественного отбора, но и благодаря чисто случайным причинам. В-третьих, формирование и развитие институтов осуществляется, как правило, по той траектории, которая задана предшествующими социально-экономическими процессами. Эта «институциональная инерция», как и вышеперечисленные факторы, обуславливают сопротивление исторической селекции со стороны институциональной системы.<sup>35</sup>

Эволюционный подход объяснения процесса формирования институциональных условий экономического роста, безусловно, содержит

---

<sup>34</sup> Hayek F New studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of ideas.

<sup>35</sup> От кризиса к росту (опыт стран с переходной экономикой) /Под ред. М.А. Дерябиной. – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – С. 166- 167.

значительный позитивный потенциал, однако не стоит его, на наш взгляд, абсолютизировать. Процесс формирования институциональных условий экономического роста не может быть абсолютно спонтанным и требует участия государства, как считают представители второго - дирижистского подхода. Государство должно санкционировать социально-целесообразные самовозникающие институты, наделяя их статусом государственных законов, в то же время государство должно само выступать в качестве институционального источника.<sup>36</sup>

Соотношение между саморазвитием институтов и целенаправленным формированием институциональной среды со стороны государства менялось в разные исторические эпохи. Так, на ранних стадиях развития рыночной системы экономика европейских стран опиралась преимущественно на саморазвивающиеся институты, но позднее с усложнением общественных систем, роль государства как источника институтов заметно возросла.

На этапе рыночной трансформации процессы саморазвития институтов резко активизируются. Это связано, во-первых, с тем, что государство частично утрачивает реальные законодательные функции, во-вторых, оно отстает от реальных процессов, не успевая провести селекцию и санкционирование социально-целесообразных институтов. Поэтому значение саморазвивающихся институтов, не санкционированных государством, и опирающихся на них организаций и форм экономической деятельности заметно увеличивается.

Формирование эффективной институциональной среды, как известно, очень длительный процесс, поэтому наряду с естественной эволюцией институтов нередко прибегают к их импорту, как правило, из стран стабильного развития в страны, которые отстали в своем развитии или находятся в процессе социально-экономической трансформации. Именно

---

<sup>36</sup> От кризиса к росту (опыт стран с переходной экономикой) /Под ред. М.А. Дерябиной. – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – С. 167.

этот метод, как известно, был выбран в конце прошлого столетия в качестве основного способа институционального строительства в РФ.

Импорт институтов подразумевает радикальные изменения в формальных правилах взаимодействия субъектов на основе ориентации на уже известные образцы. В этом случае развитие институтов существенным образом изменяет роль и значение государства. «Роль государства, как подчеркивает А. Олейник, из чисто технической, сведенной к законодательной фиксации неформальных норм, превращается в главенствующую».<sup>37</sup>

Мировая практика дает множество примеров как позитивных, так и негативных, связанных с заимствованием институтов из других стран. В частности, ряд государств Юго-Восточной Азии (Япония, Корея, Тайвань) добились на этом пути, как известно, впечатляющих результатов. Позитивный баланс в деятельности, связанной с импортом институтов, по всей видимости, имеют и постсоциалистические страны Центральной и Восточной Европы. В то же время, массовый импорт институтов в Россию в 90-е годы привел к появлению в экономике страны целого ряда проблем, получивших в науке название институциональных ловушек, т.е. устойчивых и неэффективных состояний, которые во многом и предопределили беспрецедентную глубину экономического спада.

Причины подобных явлений видятся в том, что «импорт институтов проводился в значительной мере без предварительного системного анализа выгод и издержек их введения, без выделения и устранения сдерживающих факторов, без политики снижения противодействия импортированию, без мер по ускорению адаптации неформальных институтов к вновь вводимым формальным».<sup>38</sup>

Другими словами, в России при осуществлении реформ были преувеличены представления об универсальности рыночных институтов,

---

<sup>37</sup> Олейник А. Институциональная экономика. М., 2002. С. 43

<sup>38</sup> Романова Т.Г. Институциональные преобразования как фактор экономического роста СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2002. – С. 62

сложившихся в высокоразвитых странах. Подобные взгляды нашли отражение в известном сравнении Е. Гайдара, что «не надо изобретать велосипед, он давно изобретен, нужно просто взять его и ехать». Одновременно, были проигнорированы собственные исторически сложившиеся институты, использование которых, при соответствующей ревизии и адаптации к новым условиям, могли дать позитивные результаты. Если продолжить сравнение Е. Гайдара, то, безусловно, велосипед изобретать не нужно, но он должен быть российским, приспособленным к отечественным условиям. Поэтому процесс формирования новой институциональной среды не может быть сведен к примитивному копированию институтов, так как «высокая степень спектральности в развитии экономических систем исключает возможность абсолютного копирования предложенных моделей».<sup>39</sup>

Перед Россией стоит задача в относительно короткие исторические сроки сформировать современную рыночную систему. Для этого потребуется использовать, с одной стороны, наиболее эффективные институты, импортированные и адаптированные к нашим российским условиям, с другой - опираться на исторически сложившиеся, собственные институциональные образования, создающие благоприятные условия для устойчивого качественно нового типа экономического роста. Эта работа потребует также беспощадного избавления от всех тех форм нашей «самобытности», которые обрекают страну на деградацию и изоляцию от магистрального направления, по которому движутся наиболее развитые страны.

Как следует из вышесказанного, при изучении вопросов импорта институтов возникает серьезная проблема, а именно - проблема критериев: какие институты и из каких стран необходимо заимствовать. Г.Б. Клейнер считает, что критерием качества страновой институциональной системы следует рассматривать ее целостность, понимаемая, во-первых, как полнота

---

<sup>39</sup> Кушлин В. XXI век и возможности расширенного воспроизводства// Экономист. – 2000. - № 2. – С.9.

состава и теснота внутренних взаимосвязей элементов институциональной системы, обеспечивающей устойчивое социально-экономическое развитие страны, во-вторых, как соответствие ее общему вектору институциональной эволюции, характерной для данной страны. Первое условие отражает ограниченность институциональной системы в пространстве институтов, второе – ограниченность системы изменения ее состояния во времени.<sup>40</sup>

Из данного критерия вытекает: 1) необходимость гармоничного взаимодействия институциональной системы с культурно-этнической, конфессиональной, эволюционно-генетической системами; 2) понимание ограниченности имеющихся возможностей и степени свободы при ее трансформации. При несоблюдении этих условий импорт институтов происходит в виде заимствования фрагментов социально-экономических структур других стран, в результате чего формируются лишь относительно работоспособные «квазинституты», способные лишь временно выполнять достаточно узкий круг функциональных нагрузок.<sup>41</sup> Поэтому в процессе формирования институциональных условий экономического развития важнейшей прикладной составной частью наряду с трансплантацией является институциональное проектирование, реализуемое через создание механизма институциональной стабилизации.

### **1.5. Децентрализация государственного регулирования как условие экономического развития региона и муниципального образования**

Достижение цели устойчивого и долгосрочного экономического развития связано, прежде всего, с дальнейшим развитием рыночных отношений, с формированием конкурентной среды и становлением института эффективных частных собственников. Рынок имеет действенные механизмы, преобразующие экономические ресурсы в источники роста, на

---

<sup>40</sup> Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем / Г.Б. Клейнер; ЦЭМИ РАН. – М.: Наука, 2004.

<sup>41</sup> Попов Е. и Лесных В. Системный подход к проблеме импорта институтов в Российскую экономику // Общество и экономика. – 2005. № 10-11. - С. 109.



базе которых обеспечивается динамичное развитие экономики. Однако как свидетельствует мировой опыт, одних лишь рыночных регуляторов для этого недостаточно. Это обусловлено, во-первых, характером самих рыночных отношений; во-вторых, трансформационной природой отечественной экономики; в-третьих, национально-историческими особенностями России.

Свободная рыночная экономика характеризуется: неполным использованием ресурсов общества для целей экономического роста; невысокой эффективностью в решении структурных проблем; слабой мотивацией к долгосрочным капиталовложениям; не способностью противостоять циклическим колебаниям; отсутствием механизма защиты объектов собственности от недобросовестных собственников и менеджеров; возможностью реализации частного интереса не только в экономическом росте, но и в свёртывании производства; тенденцией к монополизации, разрушением конкурентной среды и механизма саморегулирования; отсутствием достаточных условий для удовлетворения всех общественно значимых потребностей; наличием неполных рынков; социальной дифференциацией общества и т.д.

Потребность в государственном регулировании особенно возрастает на этапе перехода от командно-административной экономики к рыночной системе хозяйствования. Трансформационной природе национальной экономики присущи: высокая степень концентрации и специализации общественного производства; слабая адаптация собственности к требованиям рынка; общеэкономический, инвестиционный и структурный кризис; неразвитость институциональной сферы и наличие «институциональных ловушек»; слабая конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей; отсталая промышленная и социальная инфраструктура и т.д.

К национально-историческим особенностям российской экономики следует отнести: глубоко укоренившиеся традиции административно-бюрократических методов управления; значительную роль государственного сектора; слабость традиций социального партнерства; приверженность

значительной части общества коллективистским, уравнилельным и патерналистским ценностям; высокую степень централизации, концентрации и монополизации экономики; огромные неосвоенные территории; неблагоприятные природно-климатические условия, присущие большей части страны и т.д.

Вышеизложенное позволяет, на наш взгляд, сделать следующие выводы: во-первых, идеального, чисто рыночного механизма экономического развития в современных условиях не существует, поэтому необходимо его органично дополнить эффективным механизмом государственного регулирования экономики, способствующим формированию источников развития, не нарушая при этом естественных регуляторов и стимулов деятельности субъектов рынка; во-вторых, глубина трансформационного кризиса, сложность и масштабность задач, решаемых в условиях перехода к рыночной экономике, а также учёт национальных традиций и характер мышления населения России обуславливают в обозримом будущем более значительную роль государства.

Подобно тому, как представители либеральной школы нередко абсолютизируют возможности рыночных механизмов экономического развития и не хотят замечать провалов рынка, экономисты, исповедующие дирижистские постулаты, напротив, преувеличивают потенциал государства в обеспечение устойчивого экономического развития, априори полагая, что государство способно преодолеть все недостатки рынка. Однако как свидетельствует практика, это далеко не так. Серьезные проблемы в реализации государственных программ в 30-60 гг. минувшего века стимулировали научную мысль Запада к активному изучению недостатков государственного вмешательства в экономику. По мнению Стиглица, существуют четыре основные причины, обуславливающие систематическую несостоятельность государства в достижении поставленных целей: «его недостаточная информированность, ограниченный контроль над реакцией частного сектора на его деятельность, слабый контроль над бюрократией и,

наконец, ограничения, налагаемые политическими процессами».<sup>42</sup>

К недостаткам государственного вмешательства в экономику мы бы также отнесли: дифференциальную способность государства в решении различных проблем; степень его эффективности в различных сферах экономики; ограниченность его ресурсных возможностей; слабую мотивацию чиновничьего класса в результатах своей деятельности; подмену общенациональных интересов клановыми, групповыми и иными узкокорыстными мотивами; отсутствие эффективного контроля общества над государственными структурами; широкие возможности властных структур к манипулированию общественным сознанием; низкий профессионализм и нравственную деградацию немалой части государственных служащих; преобладание аппаратно-бюрократического типа мышления над экономическим и т.д.

Таким образом, требование повсеместного государственного вмешательства как лекарства от всех болезней, также несостоятельно, как и требование - ничем неограниченной рыночной стихии. Как справедливо отмечает Л. Бальцерович, «оно следует из ошибочного убеждения, позаимствованного... из старомодной экономической теории благосостояния, чья ссылка на случаи, в которых рынок не оправдывает себя, является достаточным аргументом в пользу государственного вмешательства в данной области. Однако, по сути, - это только необходимые условия для рассмотрения государственного вмешательства, так как «видимая рука» может не оправдать себя еще больше, чем «невидимая рука».<sup>43</sup>

Недостатки государства – это объективная данность, и задача заключается не в отказе от государственного регулирования экономики (в современных условиях это в принципе не возможно), а в оптимизации его вмешательства в хозяйственную жизнь, в минимизации его негативных сторон. Данная проблема, безусловно, носит сложный, многоаспектный

---

<sup>42</sup> Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора/Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. - С.14-15.

<sup>43</sup> Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация: Очерки на рубеже эпох /Пер с польск. М.: «Наука», Изд-во УРАО, 1999. – С. 185

характер, требующая специального изучения. В данной работе мы акцентируем внимание лишь на одной, но важнейшей, на наш взгляд, предпосылке эффективного государственного регулирования, обеспечивающего устойчивое экономическое развитие, - создание эффективно функционирующих институтов местного самоуправления в рамках общей децентрализации государственного управления.

Опыт ведущих промышленно развитых стран Запада показывает, что эффективно действующая система местного самоуправления является важнейшим условием экономического развития и роста благосостояния всего общества. Как отмечает Н. Шмелев «...местное самоуправление – это важный и нужный, попросту, необходимый институт власти, позволяющий сделать эту власть более эффективной и «поворачивающей» ее лицом к народу».<sup>44</sup>

Роль местного самоуправления в формировании условий устойчивого экономического роста многогранна, важнейшими ее составляющими являются: 1) обеспечение возможности государственным органам власти и управления сосредоточиться на решение общих, т.е. государственных проблем, освободившись при этом от несвойственных им функций; 2) вовлечение широких слоев населения в решение общегосударственных задач и повышение их ответственности за судьбы страны; 3) создание понятных и эффективных правил игры для производства и предпринимательства на своей территории, формирование благоприятного климата для малого и среднего бизнеса; 4) привлечение капиталов и обеспечение эффективной пространственной организации производства; 5) создание условий для повышения уровня и качества жизни людей, на основе социально-культурного и жилищного строительства, развития системы здравоохранения и образования, охраны окружающей среды и социальной защиты населения, содействие формированию среднего класса; 6) создание финансовой,

---

<sup>44</sup> Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление. М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2000. – С.4.

информационной и коммерческой инфраструктуры рынка, кадровое обеспечение программ реформирования.

Не следует, конечно, абсолютизировать возможности местного самоуправления, упускать из виду его недостатки, так как и ей присущи бюрократические тенденции. Однако эффективное местное самоуправление открывает обществу действительно широкие возможности контролировать власть, лично участвовать в ней, что, с одной стороны, подразумевает заинтересованность отдельного гражданина, а с другой – его ответственность перед обществом. Именно местное самоуправление является основой формирования социально-экономической политики государства, интересы, заботы, проблемы человека наиболее полно проявляются на местном уровне, где он живет и работает. А наиболее полная реализация человеческого потенциала является сегодня одним из ключевых факторов экономического развития.

Становление институтов местного самоуправления в Российской Федерации идет очень сложно, данному процессу мешают многие обстоятельства. Значительная часть проблем местного самоуправления обуславливается общими тенденциями, протекающими в российском обществе. В правовой сфере они определяются тем, что в федеральном законодательстве недостаточно учитывается необходимость развития местного самоуправления. Оно, конечно, декларируется, но не имеет конкретных и эффективных механизмов реализации. В экономике – сохраняющаяся макроэкономическая нестабильность, неустойчивость и низкое качество экономического роста, относительно высокая инфляция и т.д. В социальной сфере – безработицей, низкой заработной платой основной части населения, снижением социальной защищенности, ростом социальной дифференциации и т.д.

Важным препятствием является само наше понимание государства, принятая концепция управления, основанная на жесткой вертикали власти. Это никак не стыкуется с самоуправлением, так как «сама суть

самоуправления противоречит идее вертикали»<sup>45</sup>, а эффективное местное самоуправление может сосуществовать с организованной, но децентрализованной государственной властью, которая должна регулироваться национальным законодательством и Европейской хартией самоуправления. В России всегда были очень сильны традиции - концентрировать все полномочия и финансовые ресурсы в Центре, на высших этажах власти, возлагая, при этом, ответственность за решение конкретных задач на нижестоящие звенья власти.

Следующим фактором является отсутствие у наших граждан традиций и навыков самоорганизации, умения действовать сообща и самостоятельно, без участия государственных органов. В развитых странах опыт самоуправления накапливался веками. Европейцы имеют устоявшиеся традиции самостоятельной деятельности в масштабах общины, города, района, квартала или даже одного дома. Вся система взаимоотношений государства и самоуправленческих единиц разных уровней закреплена юридически, а разделению полномочий соответствует распределение финансовых ресурсов и материально-технических активов. В России, как известно, также есть определенный опыт самоуправления (вече, община, земство), но этот опыт давно забыт, а обучение самоорганизации видимо придется начинать практически с нуля.

При формировании институтов местного самоуправления необходимо исходить из признания очевидного на Западе факта, что государственное централизованное управление и самоуправление народа – категории не одного ряда, они скорее противоречивы, противостоят друг другу, так же, как государство и гражданское общество - связанные, но и противоположные по сути понятия и образования. Самоуправление – категория и явление гражданского общества, первое функционирует успешно там, где второе сложилось и где самоуправление не сводится к деятельности

---

<sup>45</sup> Волков А. Самоуправление – не самоуправство //Российская газета. -20 августа 2002.

муниципалитетов, где в него по-своему включены все иные структуры и институты гражданского общества.<sup>46</sup>

Ключевым аспектом формирования и развития института местного самоуправления является создание прочной финансовой основы, которая бы обеспечивала, с одной стороны, необходимую степень самостоятельности муниципалитетов, а с другой – соответствующие условия для эффективного решения стоящих перед ними задач.

Данное положение давно является аксиоматичным. Однако, несмотря на многочисленные заявления властей о приверженности принципам федерализма и местного самоуправления (давно уже ставшие ритуальными), мы не только не продвинулись вперед в решение этой задачи, но, как свидетельствуют факты, даже оказались позади от исходных позиций.<sup>47</sup>

При изучении данной проблемы можно выделить, на наш взгляд, как минимум пять взаимосвязанных аспектов: 1) происходит снижение доходов органов местного самоуправления; 2) наблюдается увеличение доли расходов, возложенных на муниципалитеты; 3) обостряются структурные диспропорции местных финансов; 4) не создаются организационно-экономические условия, стимулирующие муниципалитеты к увеличению собственной финансовой базы; 5) отсутствует национальная модель межбюджетных отношений, соответствующая принципам федерализма и местного самоуправления.

На Западе решение данных проблем представляет магистральный путь развития государства, способ ее упорядочивания, повышения эффективности и прозрачности. Они решаются в рамках системы бюджетного федерализма, базовым звеном которого являются местные органы власти. Во всем мире основная часть государственных задач исполняется именно на местном уровне власти, в распоряжении которого для

---

<sup>46</sup> Волков А. Самоуправление – не самоуправство // Российская газета. -20 августа 2002.

<sup>47</sup> См. подробнее: Нуртдинов Р.М. Финансовое положение органов местного самоуправления в межбюджетных отношениях // Ученые записки Казанского государственного университета (Набережночелнинский филиал). – Набережные Челны: Камский издательский дом, 2003. – Выпуск 4. – С. 18-23.

этого находятся необходимые финансовые ресурсы. Например, в США органы местного самоуправления сами формируют бюджеты и функционируют на прочной финансовой основе, на долю которых приходится до 50-60% финансов страны.<sup>48</sup>

Финансовые проблемы местного самоуправления не сводятся к общему недостатку средств, не менее серьезная проблема - структурная составляющая местных финансов. Во-первых, наблюдается гипертрофированный перекоп в пользу средств бюджетного регулирования в ущерб собственным доходам муниципалитетов, на долю последних приходится менее 10 % от общей суммы их доходов. Поскольку, регулирующие налоги закрепляются за муниципальными образованиями и субъектами федерации вышестоящими органами, как правило, на короткий срок, данные налоги по степени воздействия на муниципальные финансы можно приравнять к трансфертам.

Таким образом, реальный уровень финансовой самостоятельности местного самоуправления при существующей налогово-бюджетной системе определяется уровнем доходов от местных налогов, следовательно, муниципальные образования находятся в финансовой зависимости от федеральных и региональных властей, что не позволяет на практике обеспечить им самостоятельное и ответственное решение вопросов местного значения, осуществлять долгосрочное финансовое и социально-экономическое планирование развития своих территорий. Доля федеральных налогов в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации по разным оценкам составляет от 89% до 94 % .

Во-вторых, федеральный центр закрепил за собой доходы из наиболее стабильных налогов и сборов, имеющих регулярный и устойчивый характер (НДС, акцизы, таможенные пошлины и т.д.). Региональные и местные бюджеты формируются из налогов, напрямую зависящие от финансово-

---

<sup>48</sup> Ершов А.Н. Компаративный анализ особенностей самоуправленческой деятельности за рубежом. // Организационно-экономические проблемы муниципального управления. - Набережные Челны: Камский издательский дом, 2000. - С.13.



хозяйственной деятельности предприятий и от экономической политики государства (налог на прибыль предприятий, налог на доходы с физических лиц, налог на имущество организаций и т.д.).

В-третьих, структурное несоответствие проявляется в различном характере доходов и расходов, среди которых следует выделить, текущие расходы и расходы, связанные с развитием. Сегодня, как правило, расходы, связанные с развитием, так же как и текущие расходы финансируются за счет текущих доходов, т.е. налоговых поступлений и трансфертов из вышестоящих бюджетов. При недостаточности бюджетных доходов это приводит как к неоправданному сокращению текущих, так и к неполному финансированию капитальных расходов. В то же время, в большинстве муниципальных образований за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируются текущие расходы. Доля заемных средств и кредитов, используемых муниципальными образованиями для покрытия текущих расходов, постоянно возрастает. С учетом немалых процентных ставок это означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального хозяйства, снижение его эффективности. Необходимо, чтобы уровень текущих муниципальных расходов определялся величиной текущих доходов, а заемные средства использовались для целевого финансирования новых муниципальных программ.<sup>49</sup>

Главным противоречием современной финансовой системы России, на наш взгляд, является противоречие между потребностью в колоссальных финансовых ресурсах, необходимых для решения острейших социальных и экономических проблем муниципальных образований, субъектов Федерации и страны в целом, с одной стороны, и отсутствием необходимых организационно-экономических и институциональных условий, которые бы стимулировали субъектов финансовых отношений на увеличение своих

---

<sup>49</sup> Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. - 1999.- №6. - С.36.

доходных баз, - с другой стороны. Это обусловлено следующими основными факторами.

1) Региональные и местные бюджеты формируются от достигнутого, в результате чего у местных органов власти создается финансовая зависимость от государственных органов власти, теряется интерес к поиску новых источников доходов. При сохранении существующей налогово-бюджетной системы муниципалитетам невыгодно зарабатывать деньги: чем больше зарабатываешь, тем меньше получаешь из Центра. Дополнительно полученные доходы моментально перераспределяются с помощью регулирующих нормативов, и муниципальным образованиям они почти не достаются.

2) Принцип равноправия уровней бюджетной системы носит формальный, декларативный характер, происходит постоянная централизация доходов и властных полномочий. Проведение налоговой политики, учитывающей местную специфику, практически невозможно, т.к. перечень местных налогов и сборов, а также их ставок жестко ограничен. Инициативы местных и региональных властей на увеличение своей финансовой базы, как правило, натываются на запреты и ограничения, обусловленные федеральным законодательством.

3) Попытки выровнять уровни социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности с помощью вертикального перераспределения доходов проблему не решают, происходит дальнейший рост дифференциации регионов. Соотношение в бюджетной обеспеченности населения между 10% богатыми регионами и 10 бедными регионами составляет около 30:1 и только 10-12 субъектов Федерации являются донорами, а остальные реципиентами.

4) Ничтожно малая доля собственных доходов и недолговременный характер закрепления регулирующих налогов не позволяет муниципальным образованиям осуществлять долгосрочное планирование. В этих условиях они не могут решать перспективные задачи, связанные с развитием

социальной и экономической инфраструктуры, расширением собственного налогового потенциала.

Дело, как нам представляется, не только в цифрах, а, прежде всего, в принципах формирования бюджетной политики, которая должна соответствовать федеративному устройству государства и принципам Европейской хартии местного самоуправления. Сохранение нынешней практики очень опасно. Бюджетный федерализм – это не отвлеченная декларация, а залог жизнеспособности государственного организма, объективно необходимое условие поступательного и устойчивого развития регионов и страны в целом. Поэтому необходимо, на наш взгляд, сформировать принципиально иную модель финансово-бюджетных отношений в стране, базирующуюся не на формальных, а реальных принципах федерализма и местного самоуправления. Не претендуя на полноту изложения, мы считаем, необходимым предпринять следующие шаги.

1) Законодательно разграничить полномочия и предметы ведения между уровнями власти, в рамках которых региональные и местные власти были бы самостоятельны и ответственны только перед своими избирателями и Законом.

2) Установить такой порядок, при котором в региональные и местные бюджеты поступали бы те налоги, сфера налогообложения которых относится к ведению территориальных органов. Закрепить за региональными и местными уровнями власти полностью или в доминирующей пропорции собственные источники доходов, т.е. увеличить перечень и вес региональных и местных налогов. Можно было бы полностью передать муниципалитетам налог на доходы с физических лиц, налоги, уплачиваемые субъектами малого бизнеса и др. Необходимо также расширить полномочия муниципальных образований в установлении и упразднении местных налогов и сборов.

3) Законодательно закрепить положение, согласно которому увеличение расходов региональных и местных бюджетов в связи с решениями вышестоящих органов власти возможно лишь при одновременной передаче территориям соответствующих ресурсов с вышестоящих бюджетов, или их доходных источников.

4) Предоставить регионам и муниципалитетам более широкие возможности по формированию внебюджетных фондов для реализации целевых социально-экономических программ, в том числе способствующих созданию новых источников доходов.

5) Стимулировать самодостаточные регионы и муниципалитеты в установление и развитие горизонтальных связей между депрессивными и дотационными территориями в реализации совместных проектов, позволяющих им увеличивать доходную базу.

6) Активизировать неналоговые механизмы формирования доходной части бюджетов и внебюджетных доходов. Это станет возможным, если государство не будет изымать эти доходы и освободит от изъятия те дополнительные приросты налоговой базы, которые получены вследствие инвестирования собственных бюджетных и внебюджетных средств территорий.

7) Предоставить возможности шире использовать рентные источники доходов, по праву принадлежащие населению регионов и муниципалитетов, а ныне присваиваемые в значительной части негосударственными субъектами.

8) Четко разделить региональные и муниципальные расходы на текущие расходы и расходы развития. Каждой категории расходов должны соответствовать достаточные доходы. Необходимо обеспечить устойчивое финансирование инвестиционных расходов, не допуская использования финансовых ресурсов, предназначенных для инвестиций, на цели финансирования текущих расходов. Следует, в частности, использовать доходы от управления собственности субъектов Федерации и местных

органов самоуправления лишь на совершенствование и преумножение этой собственности, что должно обеспечить долгосрочные перспективы их развития.

9) Субвенции и кредиты из вышестоящих бюджетов должны направляться, прежде всего, на развитие экономической базы регионов и муниципальных образований, что позволило бы им расширить свой налоговый потенциал.

Реализация данных положений возможно, в свою очередь, при условии: дальнейшей демократизации общества, повышения ответственности федеральных, региональных и местных органов власти перед своими гражданами и Законом, создания сильной и независимой судебной власти. Необходим также эффективный контроль вышестоящих уровней власти за целевым использованием средств, переданных муниципалитетам на реализацию государственных программ.

## **ГЛАВА 2. ОПЫТ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

### **2.1. Государственно-частное партнерство в общественном секторе экономики региона**

Развитие государственно-частного партнерства в общественном секторе на региональном уровне становится в современных условиях одним из приоритетных направлений региональной социально-экономической политики. Эффективная модель регионального развития предполагает активное использование ресурсов негосударственных структур, привлечение коммерческих и некоммерческих негосударственных организаций к решению задач, традиционно считавшихся прерогативой государства.

Необходимо отметить, что официального понимания и толкования термина государственно-частного партнерства в России сейчас не существует, как не существует и единого и системного понимания явления на государственном уровне. В российской научной среде данное явление также не изучено должным образом. Наиболее общее определение дано этому явлению В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР вплоть до сферы услуг»<sup>50</sup>.

На наш взгляд, приведенное определение государственно-частного партнерства не является полным и правильным. Современная практика социально-экономических отношений показывает, что важным субъектом государственно-частного партнерства являются негосударственные некоммерческие организации. Неправомерным является игнорирование возможностей использования ресурсов некоммерческого сектора для устойчивого социально-экономического развития региона. Напротив, анализ потенциала некоммерческих организаций является приоритетным направлением исследования возможностей государственно-частного партнерства в общественном секторе.

Можно выделить следующие характерные черты государственно-частного партнерства:

1. Государственно-частное партнерство удовлетворяет потребности общественного сектора, используя или заимствуя ресурсы частного сектора.
2. Государственно-частное партнерство поддерживает государственные полномочия и функции, при этом предоставляя услуги совместно с частным сектором.

---

<sup>50</sup> Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень. URL: [www.opes.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=50580#33](http://www.opes.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33) (дата обращения: 27.06.2009).

3. Государственно-частное партнерство состоит из двух или более сторон, работающих ради достижения совместных целей. Участниками ГЧП могут быть: местные и государственные органы власти, коммерческие предприятия и некоммерческие организации.

4. Участники партнерства разделяют полномочия и ответственность, функционируют на равных, совместно затрачивают время и ресурсы, разделяют инвестиции, риски и выгоды, поддерживают отношения в течение определенного срока, имеют четкое соглашение, контракт или иной правоустанавливающий документ<sup>51</sup>.

Развитие эффективных институтов взаимодействия общественного и частного секторов является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры.

Приоритетными направлениями государственно-частного взаимодействия в общественном секторе являются:

- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры;
- профессиональное образование и система переподготовки кадров;
- здравоохранение и социальные услуги;

Эффективными инструментами взаимодействия государства и бизнеса может стать формирование отраслевых, региональных и ведомственных планов государственно-частного партнерства, способствующих повышению эффективности использования средств, направляемых на развитие программ профессионального образования, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и коммерциализацию их результатов.

С ростом объема и разнообразия общественных и социально значимых благ, повышением требований к качеству жизни и усилением тенденции к местному самоуправлению и корпоративности институциональная

---

<sup>51</sup> Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – С.6.

организация общественной экономики стала более сложной, границы между общественным и рыночным секторами экономики стали более гибкими и подвижными, появились различные организационные формы их взаимодействия. Ранее государственные и муниципальные органы власти представляли вертикальную интеграционную структуру, которая включала в себя одновременно производство и коллективное потребление платных смешанных общественных благ. Однако в последние годы наблюдается тенденция к тому, что государственные или муниципальные службы выступают как коллективный потребитель, выражая запросы граждан подведомственной территории на соответствующие общественные блага, и заключают контракты на производство общественных благ как с государственными, так и с частными коммерческими или некоммерческими организациями.

В последние десятилетия в мировой практике предоставления общественным сектором социальных услуг населению находят широкое распространение контрактные отношения между государством и негосударственными организациями. Это объясняется тем, что виды благ, которые традиционно было принято определять как общественные, обладают свойствами и чертами частных благ и, следовательно, могут быть предоставлены целиком или частично (сверх определенного обществом минимального социального стандарта) на платной основе. Однако возможность взимания платы за предоставление социальной услуги не всегда является определяющим моментом при привлечении негосударственной некоммерческой организации. Некоммерческая организация, как институт общественного сектора, может оказывать услуги различным категориям населения на безвозмездной основе, получая финансирование для своей деятельности из другого источника.

Природе таких общественных благ соответствует особая структура институционального механизма, предполагающая возможность отделения функций их производства и потребления от функций их оплаты. Если в



качестве поставщика общественного блага выступает государственная организация, то речь идет о бюджетно-финансовых взаимоотношениях между внутренними структурами общественного сектора, которые приобретают характер внутренней конкуренции и являются частью квазирыночного механизма.

Немало смешанных общественных благ предоставляется путем заключения региональными и городскими властями контрактов с частными фирмами. Поэтому широко распространенной формой участия частного капитала и частного предпринимательства в общественном секторе является система контрактных отношений.

Заключение контрактов с поставщиками товаров, в которых нуждалось государство, всегда было важной составной частью экономической деятельности в общественном секторе. Например, мебель, канцелярские принадлежности и т.п. для государственного аппарата обычно закупались в частном секторе. То же относится к поставке обмундирования для армии, а часто – и к поставке вооружений. Однако наем государственными органами частных фирм для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора, – явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов в основном достигалось обеспечение общественного сектора условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более обычным становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе обслуживания конечных потребителей в сфере социально значимых благ.

Решающее значение при использовании данной формы партнерских отношений имеет характер контрактов, особенно отражение в них интересов потребителей. При отсутствии конкуренции между потенциальными поставщиками вероятна фиксация в контракте неоптимального уровня издержек и велика опасность коррупционных сговоров. Однако даже если конкуренция достаточно интенсивна, многое зависит от способности

покупателя (государственного органа) зафиксировать в контракте однозначные требования ко всем существенным аспектам предстоящей деятельности.

Существуют различные типы контрактов, которые заключаются в сфере социально значимых благ в зависимости от типа организации, вида выполняемых работ, условий осуществления деятельности<sup>52</sup>.

Контракт с фиксированной ценой применяется, когда результаты и издержки в достаточной степени предсказуемы (пример фиксированной оплаты за тонну вывезенного мусора).

Контракт типа «издержки плюс прибыль» предусматривает, что сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях (например, пропорционально издержкам). Как бы ни увеличивались затраты поставщика, заказчик вынужден их полностью возмещать, так что поставщик не несет никакого риска.

Контракт с разделением затрат предполагает иную схему. Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта. Иначе говоря, риск непредусмотренного повышения расходов разделяется между участниками контракта. Этот вид контрактов стимулирует производителя (поставщика) добиваться экономии, тогда как контракты типа «издержки плюс прибыль» создают заинтересованность скорее в увеличении затрат, чем в их сокращении. Поэтому контракты с разделением затрат нередко называют стимулирующими контрактами. Контракт «издержки плюс прибыль» приемлем только при очень высокой величине риска и невозможности найти надежного поставщика, согласного разделить риск. Очень часто наилучшим вариантом оказывается стимулирующий контракт, предусматривающий

---

<sup>52</sup> Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – С. 250.

разделение затрат, причем чем значительнее риск, тем, при прочих равных условиях, большую долю дополнительных издержек приходится брать на себя государству.

Описанные виды контрактов применяются обычно, когда недостаточна информация о предстоящих издержках. В то же время в сфере социально значимых благ существенным бывает и недостаток информации о составе конкретных услуг, которые предстоит оказать, откликаясь на нужды конечных потребителей. Так, при заключении контракта между государственным органом и медицинским учреждением не всегда можно точно учесть предстоящие изменения в заболеваемости. Это означает, что количество и качество конкретных услуг, которые потребуются пациентам, не вполне предсказуемо.

В подобной ситуации имеется несколько вариантов действий. Государственный орган может использовать контракт типа «издержки в расчете на услугу», который предусматривает установление расценок на отдельные услуги и оплату, исходя из их фактического объема. Подобные контракты зачастую необходимы, но их недостаток состоит в том, что подобно контрактам типа «издержки плюс прибыль» они стимулируют рост затрат. Например, у больницы, заключившей такой контракт, появляется заинтересованность проводить как можно больше дорогостоящих лечебных процедур, даже если не все они объективно необходимы. Поэтому контракты типа «издержки в расчете на услугу» предполагают тщательный, подчас дорогостоящий контроль достоверности и обоснованности объема оказываемых услуг.

Другим вариантом является блочный контракт. Он предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг (плата иногда может изменяться при изменении численности лиц, пользующихся правом на обслуживание, и других параметров, на которые поставщик не способен влиять). Например, больница может получать фиксированную сумму на год, а поликлиника —

ассигнования, зависящие от численности жителей в зоне ее обслуживания, но не от количества фактически оказанных ею услуг. Блочный контракт освобождает заказчика (государственный орган) от риска, возлагая его на поставщика услуг и заставляя последнего искать резервы экономии. Однако, если риск объективно велик, цена, которая обеспечила бы предложение со стороны конкурирующих между собой потенциальных поставщиков, может оказаться чрезмерно высокой.

В ряде случаев удовлетворительное решение дает контракт типа «издержки и объем», который фактически представляет собой комбинацию блочного контракта и контракта «издержки в расчете на услугу». Устанавливаются некоторые базовые количественные и качественные характеристики обслуживания, в пределах которых поставщик обязан оказывать услуги за счет фиксированных ассигнований, как при блочном контракте. В то же время, если возникает потребность выйти за рамки базовых характеристик (например, в силу резкого роста заболеваемости больнице приходится оказывать гораздо больше услуг, чем первоначально предполагалось), то дополнительные расходы возмещаются по типу контракта «издержки в расчете на услугу».

Выбор формы и параметров контракта, наиболее подходящих для решения той или иной конкретной задачи, во многом зависит от состояния рынка, на котором заказчики взаимодействуют с поставщиками, в частности от особенностей провалов рынка, с которыми приходится сталкиваться. Однако, как бы то ни было, описанные выше основные типы контрактов дают довольно широкие возможности для воздействия государственных органов на своих потенциальных поставщиков в интересах избирателей-налогоплательщиков.

Эти институциональные формы управления общественным сектором с помощью контрактных и квази-рыночных отношений могут быть эффективными только в случае конкуренции между поставщиками общественных благ. Для создания такой конкуренции контрактная система

организуется на тендерной основе путем открытой аукционной продажи лицензий и других контрактных прав.

Особо следует остановиться на секторе негосударственных некоммерческих организаций как одном из основных субъектов государственно-частного партнерства. Чем больше развит сектор некоммерческих организаций, тем меньшая нагрузка ложится на государственный сектор. Если имеется негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, имеет смысл привлечь ее в качестве партнера. Получив средства, она сможет расширить и улучшить свою деятельность, избавив тем самым государство от необходимости организовывать соответствующую работу внутри общественного сектора.

Различные формально и неформально создаваемые добровольные ассоциации и группы интересов создают среду для регулярного получения информации, для дискуссий по возникающим спорным проблемам и их демократического решения. Типичным примером формально организуемых ассоциаций может служить добровольное объединение домовладельцев – кондоминиум. Правление объединения в соответствии с уставом представляет интересы граждан во взаимоотношениях с внешним окружением и имеет право взимать сборы за коллективное потребление услуг. В свою очередь каждый домовладелец обязан вносить соответствующие взносы за получаемую взаимную выгоду. Кондоминиумы могут обеспечить себя разнообразными услугами, например, охраной, спортивными сооружениями и т.д. Они становятся самоуправляемой структурой. В.Остром писал: «По мере того как мы овладеваем искусством строить конструктивные отношения друг с другом в открытом обществе, участвовать в огромном количестве разнообразных ассоциаций, мы обучаемся самоуправлению»<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. – М.: Дело, 1993. – С.252.

Деятельность общественного сектора направлена на удовлетворение потребностей населения в общественных и социально значимых благах. Общественные блага могут быть двух видов: чистые общественные блага и смешанные общественные блага. Чистые общественные блага показывают минимальные границы общественного сектора. Смешанные общественные блага – это возможность для расширения масштабов общественного сектора. Привлечение к выполнению задач общественного сектора негосударственных организаций, в первую очередь некоммерческих, поскольку речь идет о социально-ориентированной экономике, является основой для развития этого сектора. Вопрос состоит в выборе наиболее эффективных форм использования потенциала негосударственных институтов.

Необходимость совершенствования структуры и механизмов институционального управления общественным сектором и развития государственно-частного партнерства приобретает особую актуальность на уровне региональной экономики. Это связано с тем, что именно на уровне региона и муниципального образования решается большинство задач, относительно финансирования производства общественных и социально значимых благ.

В настоящее время тенденции развития общественного сектора региональной экономики напрямую связаны с возможностью привлечения негосударственных организаций к производству общественных благ и оказанию услуг в социальной сфере. Необходимость взаимодействия различных секторов экономики для более эффективного решения социальных проблем не подвергается сомнению. Важно правильно выбрать институциональный механизм, т.е. форму, метод, технологию взаимодействия, применительно к каждому конкретному случаю для достижения лучшего желаемого результата.

Выделяют экономические и неэкономические формы взаимодействия. К экономическим формам взаимодействия относят:

- целевое финансирование деятельности некоммерческих организаций из бюджетов различных уровней. В Республике Татарстан есть такая практика по отношению к детским и молодежным организациям, организациям инвалидов и ветеранов, некоторым экологическим организациям;

- социальный заказ, или, как правильнее было бы сказать, государственный заказ в социальной сфере. Законы о социальном заказе были приняты в Нижегородской, Пермской, Саратовской и других областях России. Суть его заключается в конкурсном отборе лучшего исполнителя целевой социальной программы, разработанной и финансируемой органами власти. К участию в конкурсе приглашаются и некоммерческие, а в некоторых случаях и коммерческие организации;

- государственный или муниципальный грант. Если в предыдущем случае речь шла о выборе лучшего исполнителя для уже имеющегося, конкретного проекта, то в случае с грантом мы имеем дело с конкурсом инициатив некоммерческого характера, когда заказчик, грантодатель ещё не знает, что он хочет получить в результате, а выбирает для финансирования наиболее интересные, социально-значимые с его точки зрения проекты. Конкурсы грантов проводятся уже во многих городах России. Эта технология более популярна и востребована, чем социальный заказ;

- фонды местного сообщества, как технология объединения ресурсов власти, бизнеса, общества для финансирования значимых инициатив и проектов на определенной территории, например, в пределах одного города или района. Идея состоит в том, что различные социальные проблемы местного сообщества должны решаться силами этого

сообщества. Новая технология, но уже хорошо развивающаяся в таких городах, как Москва, Тольятти, Тюмень, Тобольск;

- конкурсы социальных проектов, проводимые коммерческими организациями. В основном, такие конкурсы проводят крупные бизнес – корпорации;
- предоставление налоговых и иных льгот участникам благотворительной деятельности, создание благоприятного налогового режима для коммерческих организаций, принимающих участие в решении социальных вопросов.

Неэкономические формы взаимодействия включают в себя:

- проведение совместных мероприятий, например, конференций, фестивалей и т.д.;
- общественные или общественно-экспертные советы, которые чаще всего такие советы возникают при государственных организациях – министерствах, ведомствах, в них приглашают представителей некоммерческих организаций или бизнеса, наделяют их правом совещательного голоса при решении тех или иных вопросов, чаще всего инициированных самой властью;
- круглые столы с участием представителей различных секторов, которые проводятся для обсуждения различных проблем, с вынесением рекомендательного решения. Решают следующие задачи: информационный обмен, анализ опыта участников, выработка совместных решений, принятие обращений в различные органы.
- общественные палаты, например, успешно действует Общественная Палата Российской Федерации, состоящая из видных представителей общественности. Развивается практика создания общественных палат и на уровне регионов. Так, с 2006 года действует Общественная Палата Республики Татарстан.

Сотрудничество между государственными структурами и некоммерческими организациями развивается, поскольку существует



заинтересованность с обеих сторон: как государства, так и некоммерческой организации.

Государственные организации могут предложить некоммерческой организации:

- бесплатные помещения для офиса или работы какого-либо подразделения;
- помощь в подготовке профессиональных кадров;
- содействие в предоставлении предложений в региональные или местные органы власти.

В свою очередь, некоммерческая организация может помочь развитию государственных организаций:

- новыми идеями, проектами, методиками;
- бесплатными добровольными помощниками;
- финансами;
- помощью в работе с клиентами, решение каких-то определенных проблем клиентов, с которыми государственные организации иногда не в состоянии справиться самостоятельно.

Привлечение добровольно-общественного подсектора к выполнению задач, которые изначально традиционно решались только государством, имеет ряд преимуществ.

Во-первых, некоммерческие организации находятся ближе к тем, кого они обслуживают, а значит, точнее воспринимают их нужды, могут работать на основе индивидуализации.

Во-вторых, как правило, эти организации привлекают собственные ресурсы и используют неоплачиваемый труд добровольцев, что может удешевить достижение поставленной цели с точки зрения государственных расходов.

В-третьих, негосударственные структуры менее подвержены бюрократизации и являются источником инноваций в социальной сфере.

Самым широким полем деятельности для любой региональной некоммерческой организации являются местные социальные программы. Сюда входит развитие культуры, спорта, образования. В местных программах некоммерческая организация может выступать не только участником, но и главным подрядчиком.

Сектор некоммерческих организаций, являющийся частью общественного сектора экономики региона, развивается в Республике Татарстан довольно динамично. Анализ его современного состояния необходим для комплексной оценки возможностей государственно-частного партнерства в общественном секторе.

По оценкам, в настоящее время в республике действует около 11 тысяч некоммерческих организаций (НКО), обладающих статусом юридического лица – общественных объединений, профсоюзных и религиозных организаций, иных объединений. Кроме того, более тысячи НКО действуют без образования юридического лица. Наибольшую долю в структуре некоммерческого сектора республики занимают профсоюзные (50,4%) и религиозные (12,9%) организации<sup>54</sup>.

В Республике Татарстан, где сегодня проживают представители 115 народов, велика роль этнокультурных объединений, национально-культурных автономий. В республике зарегистрировано 66 национально-культурных общественных организаций.

Разностороннюю работу ведут союзы деятелей культуры и искусства. В Республике Татарстан зарегистрировано свыше десяти творческих союзов, которые объединяют писателей, архитекторов, театральных деятелей, художников, композиторов, журналистов и др.

Заметную роль в общественной жизни республики играют организации ветеранов войны и труда, ветеранов Афганистана и локальных конфликтов, ветеранов правоохранительных органов. Их усилия, как и общественных

---

<sup>54</sup> Доклад Общественной палаты Республики Татарстан за 2008 год «На пути развития гражданского общества в Республике Татарстан» [Электронный ресурс] / Общественная палата РТ.- Официальный сайт ОП РТ.- URL: [http:// www. oprt.tatar.ru](http://www.oprt.tatar.ru) (дата обращения: 18.07.2009).

организаций, в основном, направлены на улучшение социального обслуживания ветеранов войны и труда, их медицинского и лекарственного обеспечения.

Активностью среди общественных организаций отличаются организации инвалидов. Они стремятся не просто работать в интересах тех, кто имеет ограниченные возможности и нуждается в помощи, а выделить отдельные категории нуждающихся – например, дети-инвалиды, молодые инвалиды, женщины-инвалиды, спортсмены-инвалиды и т. д., и работать адресно, чтобы люди получали помощь, которая требуется именно им и именно сейчас.

В настоящее время в Татарстане действует немало женских организаций. Самой крупной из них является республиканская организация «Женщины Татарстана». Имеются организации, оказывающие помощь жертвам насилия в семье, кризисные центры, женские объединения, союзы помощи семьям и т.д.

В последние годы активно развивались и молодежные организации. В 2007 г. был создан Казанский Совет молодежных организаций (КСМО), в состав которого вошло 13 организаций, в том числе Автономная некоммерческая организация «Казанский игро-практический центр», Общественная организация Федерация экстремальных и современных видов спорта РТ, Ресурсный центр добровольчества в г.Казани и др.

Среди негативных факторов, мешающих работе общественных организаций, сами общественные организации, в первую очередь, отмечают недостаток финансирования и материальных средств (43% опрошенных), отсутствие интереса к их деятельности со стороны потенциальных спонсоров (30%), бюрократическую волокиту (22%), недостаточный интерес или отсутствие интереса к их деятельности со стороны муниципальных властей (20%) и населения (16%)<sup>55</sup>. Последнее особенно примечательно: либо

---

<sup>55</sup> Доклад Общественной палаты Республики Татарстан за 2008 год «На пути развития гражданского общества в Республике Татарстан» [Электронный ресурс] / Общественная палата РТ.- Официальный сайт ОП РТ.- URL: [http:// www. oprt.tatar.ru](http://www.oprt.tatar.ru) (дата обращения: 18.07.2009).

население плохо информировано о деятельности общественных организаций, либо деятельность организации и предоставляемые ею услуги не затрагивают насущных потребностей населения.

Как видно из приведенного статистического портрета некоммерческого сообщества Республики Татарстан деятельность общественных объединений и организаций республики направлена преимущественно на решение социальных проблем, на производство социально значимых благ.

Развитие общественного сектора во многом зависит от взаимоотношений некоммерческих организаций и государства. Наиболее распространенным ожиданием со стороны НКО в вопросах взаимоотношения с государством является совместная разработка и реализация общественно важных программ. Единственной площадкой в республике для такого диалога является Общественная палата РТ. В соответствии с республиканским законом №103-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан», она призвана осуществлять взаимодействие граждан с органами государственной власти республики и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти.

Исходя из приоритета реализации национальных проектов, первостепенное значение среди задач, решаемых Общественной палатой Республики Татарстан, имела деятельность постоянной комиссии по участию общественности в реализации национальных проектов и приоритетных программ развития республики. В течение 2006-2008 гг. на своих заседаниях комиссия последовательно обсуждала проблемы реализации всех четырех приоритетных национальных проектов: образование, здравоохранение, доступное и комфортное жилье, развитие АПК. Выработанные по итогам заседаний рекомендации направлялись в Государственный Совет и Кабинет Министров, министерства и ведомства Республики Татарстан.

Одной из уникальных инноваций, появившихся в последние годы в

деятельности отрасли социальной защиты Республики Татарстан, стало проведение с 2002 года Республиканского конкурса социальных проектов «Общественная инициатива».

Конкурс является своеобразной площадкой для отработки механизмов взаимодействия государства, бизнеса и гражданских институтов, направленной на поддержку социально значимых инновационных проектов некоммерческих и общественных организаций, развитие негосударственного сектора социальной сферы. Он стал важным механизмом социального развития, примером открытия новых социальных технологий, развития социального партнерства. Представляемые на конкурс проекты позволяют решать проблемы пожилых людей, детей-инвалидов, детей-сирот, семей, попавших в трудную жизненную ситуацию, осуществлять профилактику наркомании и СПИДа и др. Вовлечение в социальную сферу негосударственных организаций и бизнес-сообщества дает определенные результаты: за 5 лет реализовано 700 проектов и привлечено более 150 млн. рублей инвестиций<sup>56</sup>.

В 2009 году конкурс «Общественная инициатива» проводился по номинациям «Формула здорового образа жизни. Объединяем усилия» и «Приобщение людей с ограниченными возможностями к регулярным занятиям спортом и обеспечение доступности для них спортивных сооружений». Общая сумма грантового фонда конкурса составляла 480,0 тысяч рублей, из них – 300,0 тысяч рублей было распределено по первой номинации и 180,0 тысяч рублей по второй<sup>57</sup>.

Существенным импульсом, направленным на активизацию деятельности общественных организаций, послужило Распоряжение Президента Российской Федерации «Об обеспечении государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций,

---

<sup>56</sup> Инновационные технологии в системе социальной защиты населения республики [Электронный ресурс] / Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан. – Официальный сайт. – URL: <http://mtsz.tatar.ru> (дата обращения 27.06.2008).

<sup>57</sup> Общественная инициатива – 2009 [Электронный ресурс] / Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан. – Официальный сайт. – URL: <http://mtsz.tatar.ru/rus/info.php?id=113658> (дата обращения: 27.06.2008).

участвующих в развитии институтов гражданского общества». В реализации данного документа значимым является конкурсная грантовая поддержка общественных организаций. В 2008 году от Республики Татарстан во всероссийском конкурсе участвовало 88 общественных организаций, гранты выиграли 15 НКО на сумму 8 млн. 595 тыс. рублей (в 2007 году участвовало 60 организаций, гранты выиграли 14 организаций на сумму 7 млн. 934 тыс. рублей). Вместе с тем, такой вид поддержки необходим и на республиканском уровне, на что обратил внимание Президент РТ М.Ш.Шаймиев в своем Послании Государственному Совету Республики Татарстан.

Развитие государственно-частного партнерства может способствовать формированию «социального капитала» в регионе. Существуют различные трактовки понятия «социальный капитал». Так, В.Э. Гордин под «социальным капиталом» подразумевает «систему общественных взаимоотношений, которая предполагает разнообразные формы взаимопомощи и сотрудничества членов отдельных социальных общностей»<sup>58</sup>.

«Социальный капитал» - это категория, которая не имеет согласованного определения и которую довольно сложно измерить, однако в современных условиях социальный капитал приобретает большое значение для социально-экономического развития региона. Френсис Фукуяма дал такое определение «социальному капиталу»: «Это неформальные нормы или ценности, которые делают возможными коллективные действия в группах людей»<sup>59</sup>. По нашему мнению, возможность неформального сотрудничества имеет большой смысл для экономики, политики и общества в целом. Например, в сфере экономики при высоком уровне взаимного доверия между экономическими субъектами снижаются операционные расходы, что

---

<sup>58</sup> Гордин В.Э. Неприбыльный сектор – элемент новой социальной парадигмы // Известия СПбУЭФ. - 1996. - № 1. – С.62.

<sup>59</sup> Фукуяма Ф. Что такое социальный капитал? // День (Ежедневная всеукраинская газета). - №177. – 17 октября 2006 г.

положительно влияет на экономику и улучшает способность людей сотрудничать в качестве предпринимателей для решения проблем.

Можно сформулировать ряд факторов, которые напрямую влияют на объем социального капитала отдельного региона.

- Взаимное доверие между гражданами, региональными и муниципальными органами власти, негосударственными институтами. Существуют различные технологии, позволяющие повысить уровень доверия в обществе. Практически все они направлены на рост информированности населения относительно действий властей и привлечение жителей местного сообщества к обсуждению и решению проблем региона. В Республике Татарстан площадкой, где происходит взаимодействие различных субъектов, является Общественная палата РТ. Эффективной формой учета общественного мнения при выработке управленческих решений, является участие рабочих групп и комиссий Общественной палаты в проведении общественной экспертизы важнейших законопроектов, проектов программ социально-экономического развития Республики Татарстан, подготовка предложений по проектам нормативных правовых актов, затрагивающих интересы населения республики. За 2008 год было рассмотрено 18 проектов законов Республики Татарстан, 16 проектов постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан, 3 ведомственных проекта<sup>60</sup>.

- Эффективное сотрудничество и партнерство. Привлечение негосударственных организаций к выполнению региональных и муниципальных социальных программ является примером успешного сотрудничества в рамках общественного сектора экономики Татарстана. Например, совместно с Советом Европы на базе Центра реабилитации инвалидов «Изгелек» в городе Набережные Челны реализуется проект «Модельный реабилитационный центр», в рамках которого при взаимодействии социальных служб с представителями бизнес-сообщества

---

<sup>60</sup> Доклад Общественной палаты Республики Татарстан за 2008 год «На пути развития гражданского общества в Республике Татарстан» [Электронный ресурс] / Общественная палата РТ.- Официальный сайт ОП РТ.- URL: [http:// www. oprt.tatar.ru](http://www.oprt.tatar.ru) (дата обращения: 18.07.2009).

осуществляются меры по комплексной реабилитации и обучению молодых инвалидов востребованным специальностям с последующим трудоустройством на предприятия города и в бизнес-структуры<sup>61</sup>.

- Наличие и развитость сетей. Имеются в виду транспортные, информационные, организационные, социальные, государственно-управленческие и прочие сети. Так, по оценкам Общественной палаты Республики Татарстан, для координации действий и согласования деятельности, установления и укрепления связей, обмена опытом около 70% общественных организаций Татарстана объединены в различные ассоциации, федерации, советы, союзы<sup>62</sup>.

- Насыщенность социальными технологиями. Одной из успешно действующих социально-экономических технологий в Республике Татарстан является ежегодное проведение конкурса социальных проектов для государственных и негосударственных организаций «Общественная инициатива». К новым социальным технологиям можно отнести Фонды местного сообщества, действующие в Москве, Тюмени, Тобольске, Тольятти; Законы о социальном заказе, принятые в Нижегородской, Псковской, Томской, Новосибирской и других областях России.

- Степень развитости и динамика развития общественных институтов. В 2007 году в Республике Татарстан было свыше 7000 некоммерческих организаций, а на начало 2009 г. – уже около 11 тысяч общественных объединений и организаций, что свидетельствует о бурном росте некоммерческого сектора в регионе<sup>63</sup>.

- Уровень образованности (культуры) населения. Образование не только способствует усвоению определенных знаний, методик, но и

---

<sup>61</sup> Инновационные технологии в системе социальной защиты населения республики [Электронный ресурс] / Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан. – Официальный сайт. – URL: <http://mtsz.tatar.ru> (дата обращения 27.06.2008).

<sup>62</sup> Доклад Общественной палаты Республики Татарстан за 2008 год «На пути развития гражданского общества в Республике Татарстан» [Электронный ресурс] / Общественная палата РТ.- Официальный сайт ОП РТ.- URL: <http://www.oprt.tatar.ru> (дата обращения: 18.07.2009).

<sup>63</sup> Доклад Общественной палаты Республики Татарстан за 2008 год «На пути развития гражданского общества в Республике Татарстан» [Электронный ресурс] / Общественная палата РТ.- Официальный сайт ОП РТ.- URL: <http://www.oprt.tatar.ru> (дата обращения: 18.07.2009).



культивирует определенные моральные нормы, которые становятся важным источником социального капитала.

- Добровольчество. Привлечение добровольцев к решению социальных проблем региона – явление достаточно новое для современной России, но уже активно развивающееся. В Казани, Набережных Челнах, Зеленодольске, Елабуге, Чистополе, Бугульме и Нижнекамске на сегодняшний день действуют около 20 добровольческих организаций, входящих в Координационный совет добровольчества Республики Татарстан. Ресурсный центр добровольчества г.Казани занимается поиском волонтеров для социальных организаций.

- Состояние института семьи. 2008 год был объявлен Годом семьи в Республике Татарстан. В течение этого года различными государственными и негосударственными организациями было реализовано множество социальных проектов, направленных на укрепление и развитие института семьи в республике. Среди наиболее интересных проектов можно назвать пилотный проект «Деинституализация детей-сирот с ограниченными возможностями», реализуемый совместно с учреждениями здравоохранения, образования, международной благотворительной сетью «Светлячок» (США), в рамках которого была создана модель реабилитации детей-инвалидов, начиная с момента рождения до совершеннолетия, и инновационную программу «Формирование навыков предпринимательского мышления у воспитанников сельских социальных приютов»<sup>64</sup>.

- Определение социального капитала региона не ограничивается перечисленными выше факторами и может включать в себя параметры, связанные со здоровьем населения, занятостью, правовой культурой, принятой в обществе идеологией. Для роста социального капитала региона нужна целенаправленная обоснованная политика общественного сектора, направленная на активизацию процессов социального инвестирования. С

---

<sup>64</sup> Инновационные технологии в системе социальной защиты населения республики [Электронный ресурс] / Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан. – Официальный сайт. – URL: <http://mtsz.tatar.ru> (дата обращения 27.06.2008).

понятием социальный капитал связано также понятие «социальная прибыль», представляющее собой положительное изменение состояния элемента или группы элементов социального капитала, полученное за определенный, нормативно установленный промежуток времени или в результате осуществления комплекса действий.

Социальной прибылью может быть:

- снижение уровня преступности (как взрослой, так и подростковой);
- снижение социальной напряженности;
- снижение количества больных наркоманией и алкоголизмом;
- снижение количества детей, страдающих различными заболеваниями;
- снижение числа людей, нуждающихся в социальной поддержке и многое другое.

Данные показатели невозможно исчислить в денежном выражении, однако, очевидно, что все они в совокупности дадут еще один очень важный социальный фактор, это – повышение стабильности в обществе.

Стратегия достижения социальной прибыли связана с понятием «социальное инвестирование». Социальное инвестирование – это совокупность действий государства и общества, предпринимаемых для получения социальной прибыли и приводящих к росту социального капитала. По сути, социальное инвестирование – это любые позитивные действия в социальной сфере. Социальное инвестирование отличается от обычного (экономического) многообразием единиц измерения прибыли. И государственно-частное партнерство в общественном секторе, безусловно, способствует активизации процессов в этой области.

Таким образом, становится очевидным, что государственно-частное партнерство является важным инструментом регионального социально-экономического развития. Задача руководящих структур общественного

сектора заключается в создании благоприятных институциональных условий для развития ГЧП, внедрении инновационных механизмов взаимодействия.

## **2.2. Реформирование местного самоуправления как фактор развития взаимодействия власти и бизнеса: опыт Германии**

Сотрудничество властей и бизнеса на муниципальном уровне имеет многолетние традиции, но в последние 10 лет появились новые формы его осуществления. Это обусловлено несколькими причинами:

1. Реформа местного самоуправления, осуществляемая с конца прошлого века, изменила экономические возможности общин в позитивную сторону. Были созданы новые организационные формы, обеспечившие укрепление субъектов самоуправления и их кооперации.

2. Перманентно высокий уровень безработицы вынуждает местные и региональные власти находить более эффективные формы содействия бизнесу, связанные, прежде всего, с созданием новых малых и средних предприятий (МСП) и укреплением существующих. В виду того, что выплаты пособий по безработице II<sup>65</sup> и предоставление социальной помощи осуществляется из местных бюджетов, муниципальные образования крайне заинтересованы в создании новых рабочих мест. Кроме того, МСП и занятые в них работники являются прямо или косвенно главными «источниками» пополнения доходов муниципалитетов.

3. Кризис углубляет экономическую конкуренцию между регионами.

В Германии вопросы реформы федерализма и коммунального (местного) самоуправления (коммунальной реформы) являются предметом жарких дискуссий. Несмотря на различия в моделях федеративного устройства РФ и ФРГ, местное самоуправление в обоих государствах

---

<sup>65</sup> Пособие по безработице II после первого года получения пособия<sup>1</sup> для большинства нуждающихся не учитывает стаж и последнюю зарплату

осуществляется в условиях разграничения предметов ведения и полномочий между двумя уровнями государственной власти - Федерацией и субъектами Федерации. Поэтому развитие местного самоуправления осуществляется в контексте реформы федерализма и публичной власти в целом.

Для немецкой муниципальной (коммунальной) политики актуальными продолжают оставаться три круга проблем:

- достижение соответствия организационных форм общин выполняемым ими задачам;
- достижение соразмерного распределения между Федерацией, федеральными землями и общинами публичных задач;
- обеспечение необходимыми финансовыми средствами в соответствии распределенными задачами.<sup>66</sup>

Если в 50-х и 60-х годах прошлого столетия первоочередной задачей являлось создание госаппарата, который гарантировал бы устойчивость государства и экономическое возрождение страны, то в 70-х годах на первый план вышла дискуссия о необходимости деbüroкратизации государственного и, прежде всего, коммунального управления. Реальность в то время находилась в противоречии со значением понятия «*Verwaltung*», что означает исполнение воли законодателя и, в конечном счете, волю граждан. Данная дискуссия привела к новому пониманию места и роли государственных управленцев как менеджеров публичных услуг. Прежде всего, это требование относится к институтам коммунального самоуправления, которые выполняют свои задачи в непосредственном контакте с гражданином.

Институтами гражданского общества были определены следующие требования к сотрудникам коммунальных структур:

- ясность и последовательность действий;
- общественный контроль;

---

<sup>66</sup> Nassmacher H, Nassmacher K.H. Kommunalpolitik in Deutschland Opladen: Heske+Budrich.стрю 1999 62

- личная административная и судебная ответственность;
- оптимальные условия работы;
- компетентность и объективность.

В конце 70-х годов XX столетия начался процесс децентрализации, в результате чего на органы самоуправления были возложены функции, которые до этого выполнялись местными отделами министерств. Это касается всех видов работ с иностранцами, защита окружающей среды, развития системы школьного образования, финансирования почти всех культурных учреждений и большей части социальной системы.

Реформирование местного самоуправления также стало необходимым, во-первых, увеличилось число функций, которые государство «делегировало» коммуналам, во-вторых, коммуны сами расширили круг своих задач, в-третьих, повысилось значение организаций, которые не являются государственными, но и не относятся к чистому бизнесу. В их числе такие организации как красный крест, спортивные клубы, союз предпринимателей, региональные объединения граждан и т.д. К ним относятся и так называемые *Parafiscì*, или институты государства, выполняющие функции частного сектора или частные предприятия, осуществляющие коммунальные задачи.

Реформирование коммунального самоуправления – это также необходимость, которая отвечает на растущие затраты по оказание услуг населению. В соответствии с основным законом ФРГ коммунальные институты участвуют в решение и в финансирование следующих задач:

- развитие региональной экономической структуры;
- развитие образовательного потенциала.

Для этого коммунальное образование получает 13-14% налогов федерального и земельного уровня, а также полностью оставляют коммунальные налоги, такие, как:

- налог на предпринимательство;
- налог на землю;
- налог на развлечения;

- налог на разрешение разлива алкогольных напитков;
- налог на охоту и рыболовство;
- налог на собак;
- налог на безалкогольные напитки.

Как показывает опыт реформы коммунального (местного) самоуправления в Германии, укрепление экономического, финансового и управленческого потенциала низового уровня власти может быть достигнуто за счет проведения территориальной (Gebietsreform) и функциональной реформы (Funktionalreform). Территориальная коммунальная реформа предполагает проведение мероприятий по установлению оптимальных границ общин и других муниципальных корпораций под соответствующий набор задач и ответственности, тогда как функциональная связана с изменением объема задач и ответственности того или иного типа муниципальных единиц.

Территориальная реформа как средство оптимизации муниципальной власти - путем укрупнения территорий общин или создания объединенных общин (Gesamtgemeinden) различных типов - выступила на передний план в 70-ые гг. XX в. в западных федеральных землях. После объединения Германии восточные земли также провели территориальную реформу, правда, в основном в части изменения границ районов (уездов) (Kreise), отказавшись от крупномасштабной реформы территорий общин. Укрепление управленческого потенциала последних достигалось до сих пор главным образом за счет образования административных объединений (Verwaltungsgemeinschaften) (Саксония-Ангальт, Тюрингия) или ведомственных сообществ (Aemter) (Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания).<sup>67</sup>

В то же время территориальная реформа сопровождалась рядом противоречивых тенденций: укрупнение территории коммуны означало не только усиление ее социально-экономического и управленческого потенциала, необходимого для решения объективно усложнившихся

---

<sup>67</sup> См. §6 Коммунальной конституции земли Мекленбург-Передняя Померания от 13.11.1995 GVBL.I, стр.537

муниципальных задач, но и утрату населением «чувства местного сообщества», отрыв власти от гражданина. Как справедливо заметил Генрих Шоллер, «если более высокая эффективность и рационализация муниципального управления покупаются за счет снижения участия граждан в нем, утрачивается сама сущность самоуправления, сама идея построения демократии снизу вверх».<sup>68</sup>

Практически параллельно с территориальной реформой началось обсуждение в землях ФРГ проблем функциональной реформы. Последняя понималась в первую очередь как формальная передача полномочий с земельного уровня определенным муниципальным корпорациям. Краеугольным камнем всех дискуссий на эту тему всегда оставался вопрос о том, какие задачи должны быть возложены на общины, что представляют собой вопросы местного сообщества. Объем и содержание муниципальных задач, однако, напрямую зависит от размера и финансового потенциала общин. Функциональная реформа предполагает также разграничение полномочий между районным (уездным) и общинным уровнями коммунального самоуправления. Сверх того, она включает и политический аспект: участие коммунальных корпораций при принятии любых государственных решений, затрагивающих интересы местного самоуправления; укрепление институтов прямой демократии на местном уровне.

Привлечение жителей и граждан к осуществлению местной власти является важнейшим элементом гарантии коммунального самоуправления в Германии. В то же время в немецкой доктрине принято различать две формы участия населения в местном самоуправлении:

- индивидуальное участие в муниципальных отношениях, складывающихся внутри коммуны между ее органами и населением;

---

<sup>68</sup> Scholler H Grundzüge des Kommunalrechts der Bundesrepublik Deutschland Heidelberg C.F.Muller, 1990, стр.47

- участие во внешних отношениях в рамках единой территориальной корпорации-общины или ее объединения.

При рассмотрении форм внутримunicipального участия населения в коммунальном самоуправлении необходимо также различать два аспекта: с одной стороны, жители являются потребителями муниципальных услуг, с другой же стороны, они сами активно участвуют в осуществлении местной власти, принятии важнейших решений на муниципальном уровне. В связи с этим, в муниципальном законодательстве федеральных земель проводится разграничение между гражданами (Buerger) и жителями (Einwohner) общины. Соответственно, выдвигаются различные собирательные понятия для обозначения совокупности граждан и коллектива жителей - «бюргерство» (Buergerschaft) и «население общины» (Gemeindebevoelkerung). При этом «население» является обобщенным понятием, включающим в себя также и совокупность граждан.

Жителями общины признаются все индивиды, которые временно или постоянно проживают в общине, то есть имеют на ее территории жилище. Жилище понимается при этом очень широко, включая загородные домики, дачи, укрепленные жилые контейнеры. Тот факт, что индивид имеет несколько «мест жительства» не влияет на его статус «жителя общины»: он может быть одновременно жителем нескольких общин. В законах об общинах определяется круг прав и обязанностей жителей. К ним, в частности, относятся: право на использование общинных учреждений (Benutzung der oeffentlichen Einrichtungen) и обязанность нести расходы в связи с принадлежностью к общине; право на получение информации об общественно значимых делах общины и на соучастие в решении муниципальных задач (Unterrichtung der Einwohner); право на участие в собраниях жителей (Einwohnerversammlungen); право на обращение с вопросами в представительный орган общины в рамках специально отведенного для этого времени (Einwohnerfragestunde), а также на участие в слушаниях, организуемых представительным органом общины (Anhoerung);



право на обращение с инициативой рассмотрения определенного вопроса ведения общины ее представительным органом (Einwohnerantrag).

Гражданином общины, в отличие от жителя, признается лишь тот, кто постоянно или преимущественно проживает на ее территории, то есть имеет в ней «основное жилище» (Hauptwohnung), и обладает активным избирательным правом (является немцем по смыслу статьи 116 Основного закона или гражданином одной из стран ЕС; достиг 18-летнего возраста; проживает в общине и не лишен избирательного права по закону). Данные ограничения связаны с тем, что именно граждане общины наделяются политической правоспособностью, участвуют в реализации таких политических прав и обязанностей, как: избирательное право; право на участие в гражданской инициативе (Buergerbegehren); право на участие в референдуме (Buergerentscheid); обязанность осуществления для общины определенного круга управленческих дел на общественных (внештатных) началах (Ehrenamt); обязанность участия в осуществлении иной общественно значимой деятельности в интересах общины на общественных началах (Ehremantliche Tätigkeit).

Примечательно, что в соответствии с немецким подходом к формам участия жителей и граждан в осуществлении местного самоуправления речь идет не только об их правах, но и об обязанностях.

В Германии изменения границ территориальных коммунальных корпораций осуществляются не только законом, но и на основе закона (при наличии соглашения между общинами и разрешения органа правового надзора). Кроме того, несмотря на то, что муниципально-территориальные преобразования также обязательно осуществляются с учетом мнения населения заинтересованной общины (причем процедура должна быть организована таким образом, чтобы смысл и цель выявления мнения не были искажены), само по себе отрицательное мнение по поводу территориального преобразования еще не является препятствием, блокирующим весь процесс. Решающими являются «требования общего блага». При их наличии

возможно проведение территориальных преобразований и против воли общины (ее населения).<sup>69</sup> Однако такое решение должно быть обязательно оформлено законом.

Реформа местного самоуправления открыла новые возможности для углубления сотрудничества между властью и бизнесом. Прежде всего, это выражается в работе разных совместных центров, кластеров, агентуры и проектных групп.

Базой для работы всех этих институтов, как правило, служит концепция регионального развития. Эти концепции разрабатываются в сотрудничестве местных органов самоуправления, региональными ТПП, союзами предпринимателей, ремесленными палатами, биржей труда и разными объединениями граждан региона (например, движением защиты окружающей среды). Эти концепции базируются на договорах между этими организациями и после согласования принимаются местными органами самоуправления или местными парламентами (городское собрание, районное собрание, Ландтаг). Не до конца решенная проблема – это правовой статус этих концепций, если в регион входят муниципальные образования разных земель (как, например, регион Лейпциг-Галле).

Концепции регионального развития направлены на создание работающих сетей и кластеров. Эти образования объединяют предприятия и организации для совместной работы в таких областях как маркетинг, научно-техническое развитие, обучение кадров, социальное развитие и лоббизм на уровне земли, федерации и даже ЕС. Предприятия региона активно участвуют в реализации концепций, исходя из того, что их оборот зависит не только от числа покупателей, но и от их экономической силы. И если предприятия региона успешно развиваются, тогда, например, мастерские по обслуживанию оргтехники, могут рассчитывать на достаточный объем

---

<sup>69</sup> Так, в 1992 году, несмотря на результаты референдума, по решению районного собрания район Altenburg из земли Саксония перешла к земле Тюрингия

заказов. Это мышление, несмотря на острую конкуренцию, лежит в основе участия большинства МСП в работе разных сетей и кластеров.

Одним из самых успешных кластеров является кластер предприятия машиностроения на юге Бранденбурга. Он объединяет около 15 предприятий. Ему содействуют две торгово-промышленные палаты (ТПП), Университет Котбус, учреждение экономического развития Нижняя Лаузиты, биржа труда Сенфтенберг, Консультативная фирма «Альма Матер консалтинг ГмбХ», Агентура развития «Бранденбург» и региональное представительство Европейского социального фонда. Хотя интересы участников кластера редко полностью совпадают, удалось осуществить некоторые весомые совместные проекты, например:

- создание совместного технологического центра;
- совместное обучение молодых специалистов;
- помощь при выходе на внешний рынок.

Если до создания кластера только предприятие Kjellberg ГмбХ (производитель сварного оборудования) было представлено за границей, то сейчас 50% предприятий успешно работают на внешнем рынке. Совместными усилиями удалось немало средств из разных бюджетов направить на реализацию совместных проектов. Такие кластеры работают во всех землях и регионах Германии. Способ и источники их финансирования разные, но, как правило, они следующие:

- собственные средства предприятий;
- средства местных бюджетов, которые, как правило, распределяются через отделы поддержки развития экономик или специальные публичные образования (общество, ГмбХ или кооперативы благотворительного характера – Gemeinnützig);
- средства из грантов земель, Федерации или ЕС, которые всегда связаны с осуществлением конкретных проектов;
- средства из бюджетов региональных, земельных и федеральных бирж труда, направленных на создание или сохранение рабочих мест.

Особое место в осуществлении взаимодействия муниципальных властей с бизнесом играют в нескольких землях так называемые центры компетенции коммунального хозяйства – Kompetenzzentrum Kommunalwirtschaft. Эти центры в первую очередь консультируют бесплатно властные структуры и особенно местные советы (совет общины, городское собрание, районное собрание) по всем экономическим вопросам. В первую очередь, это касается работы коммунальных предприятий, создание новых чисто коммунальных предприятий и создание совместных предприятий с частным бизнесом.

Местные власти в последние годы с целью санации бюджетов все чаще создают совместно с бизнесом различные предприятия в сфере управления жилым фондом, уборки и переработки мусора, транспорта, ремонта транспортных средств, объектов общественного питания и социальных учреждений, уступая экономические компетенции партнерам из бизнеса. Коммунальные центры компетенции приобретают растущее значение, а их задачи втекают прямо из земельных законов, регулирующих муниципальные образования.

Параграф 95 абзац 3 Саксонского закона (Gemeindeordnung) требует от местных властей перед созданием нового коммунального предприятия, приобретением предприятия, изменением его правового статуса или участием в совместном с бизнесом предприятии четко определить все риски и перспективы этих шагов. Это касается и учета интересов коммуны, местного бизнеса и граждан. Особенно это касается принятия решений правового характера. Для этого местным советам необходимо представить полную информацию с указанием на возможные позитивные и негативные последствия различных вариантов. Центры компетенции коммунального хозяйства разрабатывают, как правило, бизнес-план, который лежит в основе процесса принятия решения.

По саксонскому законодательству все совместные предприятия с бизнесом – независимо от правовой формы - должны образовывать

наблюдательный совет. Центр компетенций организует обучение и повышение квалификации представителей муниципалитета в этих наблюдательных советах.

Компетентностный центр коммунального хозяйства земли Саксония выполняет еще ряд важных задач. Так как большинство немецких муниципальных образований имеют дефицитный бюджет, многие из них пытаются через продажу земель, жилого фонда или других коммунальных предприятий избежать по закону возможное внешнее управление через районное (Kreisverwaltung), окружное (Regierungsbezirksverwaltung) управление или даже через Министерство финансов в Дрездене (если это касается крупного города).<sup>70</sup> Практика показывает, что продажа коммунального имущества во многих случаях только на несколько лет действует позитивно. Через определенное время наблюдается дальнейшее углубление дефицита, т.к. муниципальным образованиям приходится платить частным предприятиям за коммунальные услуги. Особенно это касается квартплаты для долговременных безработных и получателей социальной помощи, выплачиваемые за счет местных бюджетов. Компетентностный центр коммунального хозяйства разработал несколько типовых проектов снижения издержек и повышения доходов коммун. Как правило, сотрудники их финансовых отделов не в состоянии самостоятельно разработать подобные проекты. Причины для этого разные:

- отсутствие предпринимательского подхода;
- недостаточно высокое коммерческое образование;
- боязнь самим потерять рабочие места.

Кроме того, собственные проекты из-за партийной борьбы принимаются представительными собраниями (советами) обычно как компромисс, лишь временно решая проблемы. Специализированные

---

<sup>70</sup> Это мероприятие регулируется земельными законами и называется “обеспечение” бюджета (Haushaltssicherung)

сотрудники компетентностного центра коммунального хозяйства предлагают за дотированные цены свои услуги.

Практика показывает, что разработанные ими проекты способны долгосрочно санировать местный бюджет. Долгосрочны и «социальные потери», но они меньше для сотрудников коммунальных образований и для граждан, чем при реализации собственных проектов.

Города и другие коммунальные образования между собой конкурируют в областях привлечения предприятий (инвесторов), туристов, культурных и спортивных мероприятий. Они также заинтересованы в том, чтобы жители пользовались платными услугами коммунальных предприятий. Центр для этого предлагает свою концепцию e Government, которая состоит из следующих элементов:

- e DP (electronic Democracy and Participation)
- e NP (electronic Production Networks)
- e PS (electronic Public Service)
- e IC (electronic International Collaboration)/

На основе стратегий модернизации коммунального управления и с учетом ее воздействия на структуру, потенциал и культуру местной администрации сотрудники компетентностного центра могут предложить специфическую базисную модель e Government. Введение проектов санации бюджетов и e Government обязательно сопровождается обучением сотрудников местной администрации. Центр предлагает также аудит результатов через год после старта проекта.

Если компетентностный центр коммунального хозяйства непосредственно направлен на рационализацию и модернизацию процессов муниципального управления и создание лучших рамочных условий для партнерства бизнеса и коммунальных образований, то существует ряд других организационных форм, которые непосредственно направлены на углубление партнерства в рамках региона.

Так, в большинстве регионов Германии существуют, так называемые «Заводы создания» (Aufbauwerk). Они образуются как совместные публичные ГмбХ или общества из нескольких коммунальных образований.<sup>71</sup> Эти образования работают как проектные агентства данного региона. Их финансирование осуществляется частично за счет учредителей и частично за счет грантов ЕС и платы за услуги, которые агентства оказывают предприятиям, общественным организациям и коммунаам. Они, прежде всего, оказывают содействие в участии предприятий и организаций регионов в грантах ЕС. Также они сопровождают проекты и могут осуществлять их координацию и финансовый менеджмент. Проекты могут быть коммерческими, социальными и культурными.

Самым действенным административным инструментом являются отделы или учреждения поощрения развития бизнеса в региональных администрациях (Abteilung Wirtschaftsförderung, Amt für Wirtschaftsförderung). Задачи и принципы работы такого учреждения рассмотрим на примере региона «Лейпциг». Этот выбор базируется на том, что это учреждение:

- одно из самых успешных в Германии;
- рассматривает свою задачу как проект регионального развития и не только развития г. Лейпцига.

При активном содействии этого учреждения удалось реализовать некоторые крупные проекты:

- строительство самого современного предприятия концерна БМВ близ города на земле, которая принадлежала городу. Это одно из малых предприятий концерна, которое и во время кризиса работает почти без остановки;

- Порше открыл самое крупное предприятие концерна около Лейпцига. Оно является самым перспективным в концерне и самым эффективным;

---

<sup>71</sup> Как правило, туда входят большие города и несколько районов (Landkreise)

- Лейпцигу удалось привлечь логистический центр DHL в Лейпцигский аэропорт;
- открылся центральный логистический центр распределения писем и посылок немецкой почты;
- Лейпцигский вокзал реконструировал частный инвестор. Вокзал сейчас является одним из самых посещаемых торгово-гастрономических центров Германии;
- была осуществлена реконструкция аэродрома Лейпциг-Галле, который, как один из немногих аэропортов Европы, может круглосуточно принимать рейсы;
- была построена новая территория традиционной Лейпцигской ярмарки (Leipziger Messe), которая постепенно приобретает былое значение. (Лейпцигская ярмарка – самый старый выставочный центр мира).

Кроме этих крупных проектов были привлечены некоторые узкоспециализированные средние предприятия высоких технологий в областях компьютерной техники, машиностроения, литейного производства и производства строительных материалов.

Все эти проекты осуществлялись в острой конкурентной борьбе. В случае БМВ Лейпциг конкурировал с вариантами в Чехии, Словакии, Польше и Баварии. В случае с DHL – с Брюсселем, Берлином и городом в Чехии. И только Порше с самого начала отдал предпочтение Лейпцигу по причине наличия высококвалифицированных рабочих кадров.

Лейпциг не мог бы так успешно привлечь инвесторов, если бы он не работал в интересах регионального развития. Хотя, надо отметить, что для развития региона существует проблема, которая пока еще не полностью решена. Регион Лейпциг-Галле развивался во время третьего Рейха и во время ГДР как единый экономический регион, известный как «Средняя Германия». Сюда еще относились такие города, как Шкёдитц и Дессау (самолетостроение), Буна, Биттерфельд и Белен (нефтехимия и угольная



химия), Торгау, Бад-Лаузитц, Гримма, Кётен и Маркклаберг (машиностроение).

Сейчас граница между Саксонией и Саксонией-Ангальтина разделяет этот регион почти точно на две части. Долго обсуждался вопрос создания земель Mitteldeutschland по примеру Северный Рейн - Вестфалия из Саксонии, Саксонии-Ангальтина и Тюрингии. Но политические разногласия мешали реализации этого проекта.

Лейпцигское учреждение поощрения развития экономики стремится все-таки инициировать совместные проекты.

Вокруг Лейпцига (100 км) живут 6,8 млн. человек. Он является самым промышленным регионом новых земель Германии.

Лейпцигское учреждение владеет немалыми финансовыми средствами, которые направляются не только на проекты в городе, но и на реализацию проектов в регионе. Основа такого подхода состоит в том, что инвесторы при принятии решения о месте инвестирования учитывают все условия региона:

- инфраструктура;
- наличие квалифицированных кадров;
- темпы выдачи разрешительных документов;
- компетентность муниципальных сотрудников;
- качество культурных заведений и заведений общепита;
- медицинское обслуживание.

Комплексный подход – одна из факторов развития региона. Особое внимание учреждение обращает на развитие транспортной инфраструктуры и взаимодействие всех видов транспорта. Учреждение участвует в других предприятиях. Одним из успешных совместных предприятий с Лейпцигской ярмаркой является Maxicom GmbH. Работа этого предприятия направлена на привлечение иностранных инвесторов в регион. Причем, в первую очередь, его работа направлена на привлечение малых и средних предприятий, т.к. большие иностранные предприятия имеют, как правило, свои собственные службы. Maxicom (Максиком) предлагает следующие услуги:

- регистрация бизнеса и подготовка всех необходимых документов;
- предоставление готовых офисов и производственных помещений;
- регистрация иностранных граждан и их семей;
- маркетинговые услуги;
- подборка персонала.

Maxicom работает как некоммерческая организация (*gemeinnützige*) GmbH. Благодаря ему в Лейпциге существуют не только представительства, филиалы и центры предприятий из ЕС, но и из таких стран как Китай, Япония, Бразилия, Белоруссия и Россия. В последние годы значительно вырос интерес российского бизнеса к региону и не только в сфере торговли, но и в области производства.

ТПП в Германии являются самым главным инструментом самоуправления бизнеса. Поэтому они и выступают главными партнерами для органов коммунального самоуправления. Так как по закону ТПП выполняют множество функций, которые в других странах осуществляют государственные институты, они открывают довольно сильное влияние на работу местных органов самоуправления. Это касается таких важных проблем как профессиональное и среднее техническое образование, лицензирование, выдача разрешительных документов для вновь созданных предприятий и другие виды содействия предпринимательству. Все организационные формы сотрудничества власти с бизнесом происходят при содействии региональных ТПП. Без экспертных оценок ТПП не принимается ни одно решение, касающееся развития региональной экономики и инфраструктуры. Особенно тесно сотрудничество в области развития и поддержки МСП.

МСП рассматриваются как большая сила европейской экономики. В них создается 60% добавленной стоимости ЕС, они обеспечивают работой 2/3 трудоспособного населения. Особенно велика роль в решении проблем занятости малых предприятий (с числом занятых до 10 человек). В странах Средней и Восточной Европы также растет значение МСП. На предприятиях

с числом занятых до 249 человек трудятся в Польше 61%, в Чешской Республике 64%, в Венгрии 66% из числа всех занятых в народном хозяйстве.

Большинство МСП работают в сфере услуг, прежде всего в торговле, маркетинге, общепите, коммуникации, консультировании, в научной и технической сферах.

### **2.3. Основы региональной и местной экономической политики поддержки малого и среднего предпринимательства в Германии**

По оценке Федерального министерства экономики и технологий Германии (БМВи) МСП и представители свободных профессий (работающих в качестве индивидуальных предпринимателей, врачей, аптекарей, инженеров, адвокатов) в совокупности представляют собой средний класс частной экономики Германии. Этот класс является основной составляющей широкого слоя немецкого общества со средними доходами и владеющего частной собственностью, столь важного для политической стабильности немецкой демократии. В сравнении с представителями среднего класса, работающего по найму, и крупного бизнеса, малые и средние предприятия имеют следующие отличительные особенности:

1. МСП руководят преимущественно собственники этих предприятий, непосредственно работающие на них и при этом несущие на себе в полном объеме все экономические риски;
2. финансовые ресурсы для своего бизнеса они находят, как правило, не на финансовых рынках;
3. МСП существуют практически во всех отраслях экономики - в ремесленном производстве, торговле, промышленности, сфере услуг и в сфере «свободных профессий».

Количественные особенности предприятий отражены в следующей классификации:

<b>Размер предприятий</b>	<b>Количество занятых, чел</b>	<b>Годовой оборот</b>
малые	до 9	до 500 т.Евро
средние	от 10 до 250	от 500 т. до 50 млн. Евро
крупные	250 и более	50 млн. Евро. и более

(По данным немецкого Института исследований проблем среднего класса. Опубликовано в 2000 году)

В настоящее время наряду с 5800 крупными предприятиями в Германии существуют более 3,5 миллиона МСП и индивидуальных предпринимателей в ремесленном производстве, промышленности и непроизводственных сферах.

Они составляют более 99% всех предприятий-налогоплательщиков. Таким образом, крупные предприятия составляют менее 1% всех немецких предприятий. МСП обеспечивают почти 70% всех рабочих мест в Германии, обучают около 80% всех молодых специалистов, платят почти 45% всех налогов с оборота, осуществляют около 30% немецкого экспорта, осуществили в 2002-2006 гг. 47% валовых инвестиций в Германии и производят 56% ВВП страны. Из сказанного можно сделать вывод, что МСП представляют собой «становой хребет» немецкой экономики. Поэтому, для немецкого Правительства политика в отношении среднего класса и политика занятости являются взаимосвязанными задачами.

В начале 1990 года в бывшей ГДР было около 80000 частных малых ремесленных предприятий, 10000 представителей «свободных профессий» и около 7500 преимущественно крупных и средних государственных предприятий. После объединения Германии в октябре 1990 года и до конца 1994 года практически все государственные предприятия бывшей ГДР были приватизированы. К 2000 году количество активных работающих МСП в новых федеральных землях выросло почти до 550000, что обеспечивает 75% рабочих мест.

Можно рассмотреть роль МСП с двух точек зрения: статической и динамической. Статический метод рассмотрения свидетельствует, что крупные предприятия являются более эффективными. Малые предприятия имеют в соответствии с этим субоптимальный размер, т.е. их средние издержки производства выше, чем на крупных предприятиях, поэтому они менее эффективны.

С динамической точки зрения, напротив, появление на рынке новых малых предприятий означает не возникновение более мелких подобий крупных предприятий. Новые предприятия играют роль агентов обмена, посредством их возникновения и выхода на рынки обеспечивается постоянная динамизация рынка. В теории экономического развития Шумпетера это играет решающую роль. Постоянно повторяющееся разрушение экономического равновесия в результате предпринимательской деятельности позволяет вести экономику на постоянно более высокий уровень. Одновременно данное разрушение вновь и вновь требует новых методов экономической адаптации. Расходы на такое приспособление нельзя рассматривать как растроченные ресурсы общества, равно как и ресурсы, которые расходуются, чтобы получить информацию в мире с несовершенной информацией. Неизбежное созидательное разрушение в форме краха малых фирм является инвестицией общества в динамический процесс конкуренции и составляет в шумпетеровском смысле жизненную экономику. С этой точки зрения малые фирмы со статической точки зрения субоптимального размера не означают экономических потерь эффективности.

В качестве агентов обмена малые предприятия приносят на рынок новые идеи, продукцию, деятельность и технологии. Они считаются менее рискованными по сравнению с крупными, устоявшимися компаниями.

МСП вносят вклад в экономическую стабильность двумя способами.

Первая линия влияния функционирует через гибкость малых компаний. В то время как крупные компании используют преимущества растущих шкальных доходов и тем самым меньших производственных издержек, преимущество малых предприятий лежит в выборе технологии, которая позволяет им гибко реагировать на изменение спроса или цены, и при этом без дополнительных затрат. Во многих исследованиях уже была изучена обратная взаимосвязь между величиной компании и ее гибкостью, что нашло подтверждение в таких странах, как США и Германия. Малые компании улучшают возможности общества в условиях неопределенности и внешних рисков, внося свою долю в его стабильность.

Кроме того, МСП вносят вклад в стабильность общества в качестве инновационных двигателей. Чем больше новых компаний вступает в экономику, тем больше генерируется инновационных методов. Многообразие инноваций и изобретений растет. Без этих инновационных сдвигов стабильность по смыслу Шумпетера не может функционировать в качестве постоянного процесса созидательного разрушения и созидания нового.

Вновь созданные малые компании являются важной частью динамического процесса конкуренции. Он заключается не только в соревновании крупных предприятий по сокращению издержек, но и в конкуренции инноваций. Одновременно МСП могут образовывать социальный капитал общества и аккумулировать знание, креативность, гибкость и дух предпринимательства. Данное «сообщество» является в экономическом мире сильным противником крупным компаниям.

В Германии существует четкая государственная программа поддержки МСП. Эта политика имеет политическую и экономическую направленность.

- владельцы и менеджеры МСП составляют большинство представителей среднего класса, который является гарантом политической и социальной стабильности;

- МСП единственный сектор экономики, который способен решать

проблему занятости;

- МСП противостоят крупному капиталу и гарантируют конкуренцию.

В Германии существует несколько направлений поддержки МСП.

Согласно отчету Федерального министерства по экономике и технологиям (БМВи) с 2000 года в рамках федеральных программ ежегодно выделяется около 4 миллиардов евро на финансовую поддержку начинающих предпринимателей Германии. Эта поддержка стимулировала вложение около 15 миллиардов Евро в виде инвестиций самими предпринимателями и частным инвесторами

Бывшие безработные, которые создают малые предприятия, могут выбирать между двумя вариантами поддержки: получения единовременного пособия в размере 13000 евро или освобождение в течение двух лет от социальных взносов (обязательное страхование) и выплата ежемесячно 250 евро.

Кредитная поддержка. На начальном этапе деятельности предприниматель по большей части испытывает недостаток в собственном капитале, в возможностях заимствовать капитал и в специальных знаниях.

Для этого до 40 процентов инвестиций при создании предприятий могут быть профинансированы без предоставления гарантий посредством особо льготных кредитов, без выплаты процентов в первые два года и сроком до 20 лет, и льготным периодом по возврату в течение первых 10 лет (максимальная сумма кредита 500 тыс. евро.) Такие кредиты заменяют собой собственный капитал начинающего предпринимателя, так как государство берет на себя в полном объеме риск не возврата кредита.

Помощь в виде участия в капитале. Наряду с названным видом кредитной поддержки за счет государственных программ и программ КФВ могут быть профинансированы долевые участия частных инвестиционных компаний в капиталах новых и уже существующих малых и средних предприятиях (по большей части в виде пассивного участия). Максимальный размер долевого участия составляет 1,5 миллиона евро, а срок участия - до 10

лет. Посредством таких долевых частей, риск по которым несут инвестиционные компании и частично бюджет, укрепляют собственный капитал и финансовые основы МСП.

Поддержка посредством предоставления гарантий и поручительств. Специализированные «гарантийные» банки, созданные как институты поддержки немецкой экономики, берут на себя риск невозврата кредитов до 80% суммы кредита или долевого участия в капитале (максимальная сумма 1,5 миллиона евро) посредством предоставления гарантий и поручительств новым и уже существующим МСП. С их помощью становится возможным получение кредитов теми МСП, которые не имеют или имеют в недостаточном объеме собственные возможности по обеспечению кредитов. Федерация и федеральная земля, на территории которой находится гарантийный банк, покрывают в совокупности до 60% риска гарантийного банка посредством предоставления ему собственных гарантий.

Содействие в виде консультационных услуг и повышения квалификации. Начинающие предприниматели как до, так и после создания предприятия нуждаются в консультационной поддержке экспертов. Эта потребность удовлетворяется в рамках специальных государственных консультационных программ для начинающих МСП. Новые и уже существующие МСП могут получить консультационную поддержку в рамках общеэкономических и специализированных консультационных программ для предпринимателей. К работе в этих программах часто привлекаются специализированные консультационные бюро и частные консалтинговые фирмы. В Германии ежегодно проводится большое количество образовательных мероприятий, которые посещают многочисленные специалисты и руководители МСП.

Эти программы поддержки обеспечивают начинающему предпринимателю стабильное, долгосрочное финансирование значительной части его проекта, в основном по твердой кредитной ставке, не снижают на начальном этапе проекта ликвидность предприятия. При таком варианте



финансовая нагрузка распределяется на весь период окупаемости проекта более равномерно, чем при финансировании на рыночных условиях.

Льготное кредитование является по объему выделяемых на него финансовых средств является одним из наиболее важных инструментов государственной поддержки МСБ в Германии и одновременно наиболее рыночным благодаря своей относительной низкой дотационной составляющей. Льготное кредитование в значительной степени соответствует принципу «помощи для самостоятельного развития».

В Германии в рамках государственных кредитных программ дотации при предоставлении льготных кредитов составляют от 3 до 10 процентов суммы кредита. По программам льготного кредитования Кредитного института по восстановлению экономики (КФВ), финансируемым за счет собственных средств банка, кредитные ставки близки к рыночным, т.е. стоимость кредитов значительно выше по сравнению с федеральными или земельными кредитными программами. Вследствие этого собственные кредитные программы КФВ не рассматриваются как государственные.

Такая кредитная политика КФВ направлена на выравнивание возможностей МСП по рефинансированию кредитов по отношению к возможностям крупных предприятий. Последние имеют, как правило, больше шансов выгодно рефинансировать полученные кредиты на внутренних и международных рынках капиталов благодаря своему влиянию и экономическим возможностям.

Наиболее важными отличительными признаками льготных кредитов для МСП в Германии являются следующие:

- низкая процентная ставка по кредиту, как правило, устанавливаемая на весь срок кредитования;
- длительные сроки кредитования (часто 10 лет), при этом, как правило, минимум на два года предприятие освобождается от выплат по кредиту;
- возможность возвращать кредит в любое время, по большей части без дополнительных выплат.

Исходя из значимости МСП для развития регионов, с 2007 года существуют новые формы содействия их развития на региональном уровне. Первая форма направлена на санацию предприятий, которые попали в сложную ситуацию во время кризиса. В рамках «круглых столов», участниками которых являются представители региональных властей, ТПП, банков и консультанты КФВ, предприниматели, анализируются ситуация, в которой оказалось предприятие. В большинстве случаев принимается программа санации, ограниченная по сроку (как правило, до одного год).

Блиц-анализ ситуации предприятия осуществляется компетентными консультантами за счет средств KfW. Средства на консультирование по выходу из кризисной ситуации финансируется на 80% за счет средств KfW, а 20% платит предприятие, но оно может эти деньги получить как льготный кредит.

Меры, которые консультант может предложить и помочь в их осуществлении, следующие:

- снижение аренды помещения и земли в кооперации с коммунальными властями;
- упрощенный доступ к государственным заказам;
- помощь в получении льготных кредитов;
- иск потенциальных совладельцев.

Во время кризиса усиливается конкуренция между регионами. В этих условиях взаимодействие властей с бизнесом в ФРГ направленно на повышение конкурентноспособности регионов. В ближайшее время прогнозируются следующие тенденции:

- создание большего числа совместных предприятий в коммунальном хозяйстве;
- расширение участие регионального бизнеса в инфраструктурные инвестиции;
- создание региональных кластеров с участием предприятий и организации из разных земель.

В последние годы на региональное развитие все большее влияние оказывают региональные партии, гражданские объединения и их участие в выборах (Wahlergemeinschaft). Они более заинтересованно, чем большие партии защищают интересы граждан и местного бизнеса. Эта тенденция позитивно влияет на оперативное и эффективное решение тех задач, которые больше всего волнуют граждан.

#### **2.4. Государственно-частное партнерство в процессе формирования тарифной политики в жилищно-коммунальном комплексе региона**

Под тарифной политикой принято понимать совокупность целей, способов и методов регулирования цен на услуги жилищно-коммунального комплекса, используемых регулируемыми организациями в лице федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Исходя из этого определения, важнейшей задачей тарифной политики является выработка таких экономических механизмов и стимулов, которые бы обеспечивали распределение совокупных расходов на коммунальные услуги между участниками рынка коммунальных услуг – потребителями, поставщиками и соответствующими бюджетами - в целях обеспечения самокупаемости и самофинансирования отрасли.

Анализ экономического содержания деятельности в жилищно-коммунальной сфере, свидетельствует о том, что, с одной стороны, в условиях ограниченной конкуренции в сфере естественной технологической монополии и нейтрализации механизмов закона спроса и предложения цена формируется исключительно на основе затрат. В данном случае цена неизбежно формируется под воздействием структуры затрат на производство услуг ЖКК.

С другой стороны, цена в условиях рыночной экономики может подвергаться регулирующему воздействию со стороны государства в случаях ее высокой социальной значимости для населения, отсутствия конкуренции

как механизма ее регулирования и возможности индивидуального выбора. Именно это обстоятельство обосновывает специфику государственной политики регулирования тарифов на основные виды услуг технологической монополии, каковыми являются услуги инженерно-коммунального обеспечения, механизм которой базируется на принципе «экономически обоснованных расходов» как основы образования тарифа на услугу.

Так, в соответствии с нормативными документами основными принципами установления цен и тарифов на услуги ЖКК являются:

- метод экономической обоснованности расходов;
- метод индексации;
- метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала (для тарифов на тепло и электроэнергию).

В соответствии с указанными нормативными документами содержание метода экономической обоснованности расходов состоит в компенсации экономически обоснованных расходов организаций по оказанию услуг и получении прибыли для реализации производственных и инвестиционных программ. Расчет величины экономически обоснованных расходов проводится по принципу «от достигнутого», т.е. на основании плановых показателей затрат с учетом анализа фактически произведенных затрат, а также норматива прибыли для реализации производственной и инвестиционной программы.

Метод индексации по своей сути не отличается от предыдущего, так как индексировать можно только достигнутые фактические (затратные) показатели. Таким образом, основным принципом формирования цен и тарифов в соответствии с первыми двумя методами, приведенными в нормативных документах, является принцип плановой цены, что означает то же самое, что и затратной цены. При этом главная задача состоит в проблеме учета величины затрат в себестоимости услуг ЖКК, которые должны обеспечивать уровень их окупаемости.

В то же время необходимо учитывать и объективные причины, лежащие в основе завышенных затрат на производство услуг ЖКК, не имеющих в большинстве случаев непосредственного отношения к эффективности работы специалистов коммунальных служб, к которым можно отнести высокий уровень износа инженерного оборудования, низкие коэффициенты его эффективности, местные географические и климатические условия, которые практически невозможно предусмотреть в нормативных документах. Все это способствует процессу региональной индивидуализации расходов систем инженерно-коммунального обеспечения, когда появляется возможность обосновать тот уровень расходов на производство своих услуг, который соответствует ее интересам. Такую возможность им предоставляют официальные документы, где основанием для изменения цен и тарифов являются:

а) «изменение более чем на 5 % суммарных расходов организаций» на производство коммунальных услуг «по сравнению с расходами, принятыми при расчете цен и тарифов на предыдущий расчетный период»;

б) «принятие организациями долгосрочных целевых программ производственного развития, технического перевооружения, которые необходимы для поддержания надежного и безаварийного функционирования объектов жилищно-коммунальной сферы, снижения производственных или иных расходов, а также для реализации согласованных в установленном порядке инвестиционных проектов».

Как видим, приведенные формулировки предоставляют предприятиям ЖКК достаточно возможностей для обоснования практически всех необходимых им расходов методом планирования «от достигнутого» уровня. Иначе говоря, затратная модель тарифа на услуги ЖКК ориентирована на «экономическую обоснованность» своей структуры и базируется на достигнутом уровне фактических расходов.

Третьим методом установления тарифов на услуги ЖКК является метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала.

Однако предприятия ЖКК функционируют в условиях ограниченной конкуренции, что требует законодательного установления для них нормативов прибыли. Этот метод определения тарифов связан с рядом проблем, предполагающих, ущемление интересов предприятий ЖКК вследствие приоритетности других стратегических целей государства. Так, в соответствие с нормативными документами под объективным изменением условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющим на стоимость производимых ею товаров (оказываемых услуг), подразумевается «изменение законодательства Российской Федерации, рост инфляции, превышающий уровень инфляции, учитываемый в расчетах при утверждении тарифов, изменение тарифов на топливно-энергетические ресурсы, превышающее размеры, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также изменение иных условий, определяемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Именно поэтому важнейшим условием «экономически обоснованной доходности инвестированного капитала» должен быть зафиксированный на определенный срок предельный уровень тарифов и «формула цены», обеспечивающие фиксацию и аккумуляцию получаемой экономии от снижения издержек коммунальными предприятиями.

Таким образом, можно заключить, что важнейшей спецификой, учитываемой при проведении тарифной политики должно стать признание невозможности устранения затратных тенденций в механизме ценообразования.

Одной из специфических особенностей этой политики является задача повышения качественных характеристик услуг ЖКК за счет уровня тарифов. Так, в соответствии с нормативными документами, «установление цен и тарифов осуществляется с учетом заключения независимой экспертизы», которое должно содержать «анализ качества работ и услуг, оказываемых организациями». Однако для услуг ЖКК отсутствие индивидуального выбора и независимость цены от спроса лишают управленческие структуры

возможности контроля качества услуг ЖКК. Поэтому существуют довольно жесткие стандарты на допустимые отклонения параметров напряжения электроэнергии, давления воды и газа, температуры горячей воды. Иначе говоря, качественные параметры коммунальных услуг не могут подпадать под механизм ценового регулирования.

Так, завышенные нормативы потребления услуг ЖКК способствуют ущемлению интересов их потребителей, поскольку к оплате предъявляются фактически не потребленные объемы воды, тепла и других ресурсов. При этом сокращение нормативов потребления коммунальных услуг не должно привести к адекватному снижению размера платежей за коммунальные услуги. Именно это снижает заинтересованность частных операторов и потребителей в реализации ресурсосберегающих мероприятий, в том числе в установке приборов учета.

Таким образом, если показатели плановых объемов определяют условия, которые дают возможность предприятиям ЖКК гарантировать потребителям производство и отпуск услуг в требуемом объеме, то целью регулируемых тарифов является обеспечение предприятиям возмещения полной стоимости услуг, фактически отпущенных потребителям. В результате этого противоречия величина тарифа на услуги ЖКК уже на стадии его проектирования и расчета формируется в искаженных условиях. Величина тарифа окажется низкой в случае, когда фактическое потребление услуг будет меньше нормативов потребления и коммунальные предприятия лишатся части ожидаемых доходов и, наоборот, величина тарифа окажется завышенной, если уровень фактического потребления превысит нормативные показатели, принятые при расчете тарифа и, соответственно, доходы коммунальных предприятий окажутся выше планируемой величины.

На начало 90-х годов жилищные услуги, связанные с содержанием и ремонтом жилищного фонда возмещались населением всего на 1% от их совокупной стоимости, а коммунальные услуги – всего на 8%. Оставшаяся сумма затрат коммунальных предприятий на производство и оказание услуг

компенсировалась за счет бюджетных дотаций. Переход к 100%-му уровню оплаты жилищно-коммунальных услуг населением должен был быть обеспечен в соответствии с Федеральным законом «Об основах федеральной жилищной политики» в течение пяти лет и завершиться к 1998 г.. За период с 2000 г. по 2005 г. уровень оплаты услуг населением вырос с 53 до 85% или в 1,6 раза (рис.2.1.). Оплата 1 кв. м общей площади жилья в среднем по регионам России за 2006 г. увеличилась на 21,4%, что было вызвано в основном повышением цен на топливо. При этом уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением к концу 2006 года в среднем достиг 88,7%, а в 2007 г. - уже почти 100% их стоимости.

Величины тарифа находится в прямой зависимости от объемов дотаций бюджета в систему ЖКК. Поэтому рост стоимости коммунальных услуг многие эксперты предлагают сопоставлять с темпами роста инфляции.

В соответствии с приведенными данными на протяжении последних пяти лет темпы роста стоимости жилищно-коммунальных услуг всегда в несколько раз опережали темпы роста инфляции. Государству так и не удалось добиться такой ситуации, при которой темпы роста стоимости тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения нарастающим итогом были бы сопоставимы с темпами роста инфляции. Данные статистики, приведенные выше, еще раз свидетельствуют о необходимости государственного регулирования тарифной политики на услуги ЖКК, что в противном случае может привести к существенному снижению уровня благосостояния населения.



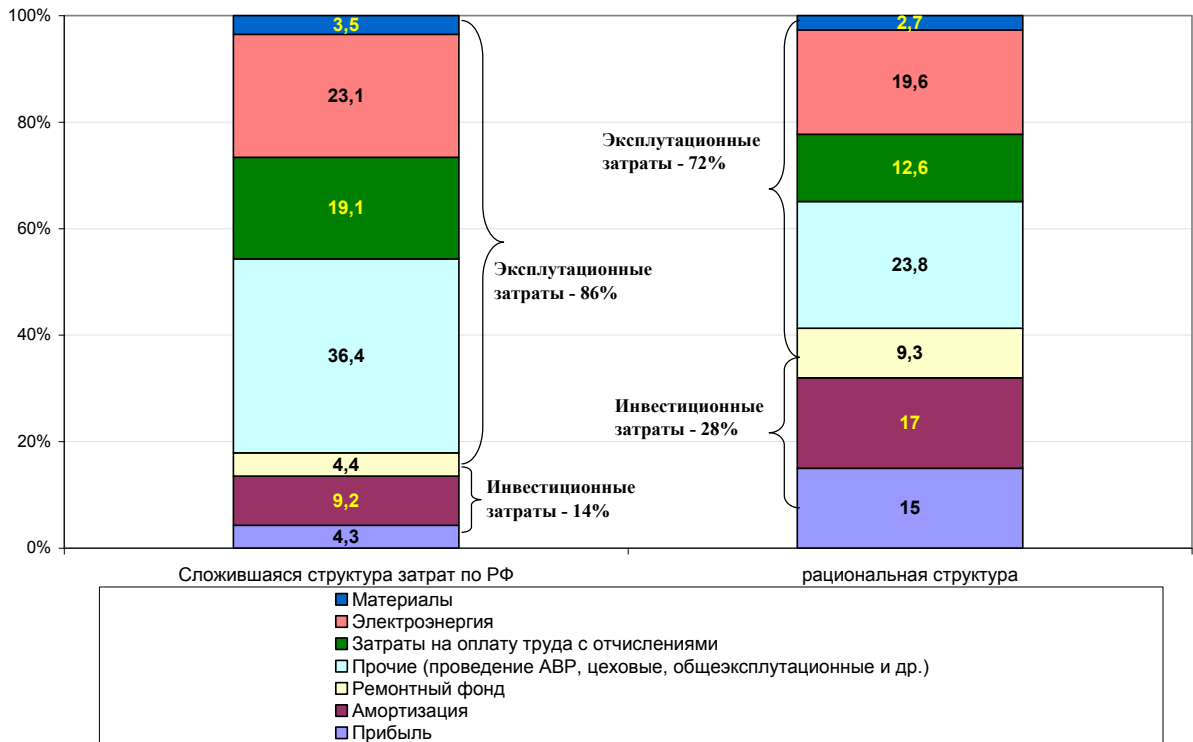


**Рисунок 2.1. – Динамика темпов роста стоимости жилищно-коммунальных услуг для населения и индекса потребительских цен**

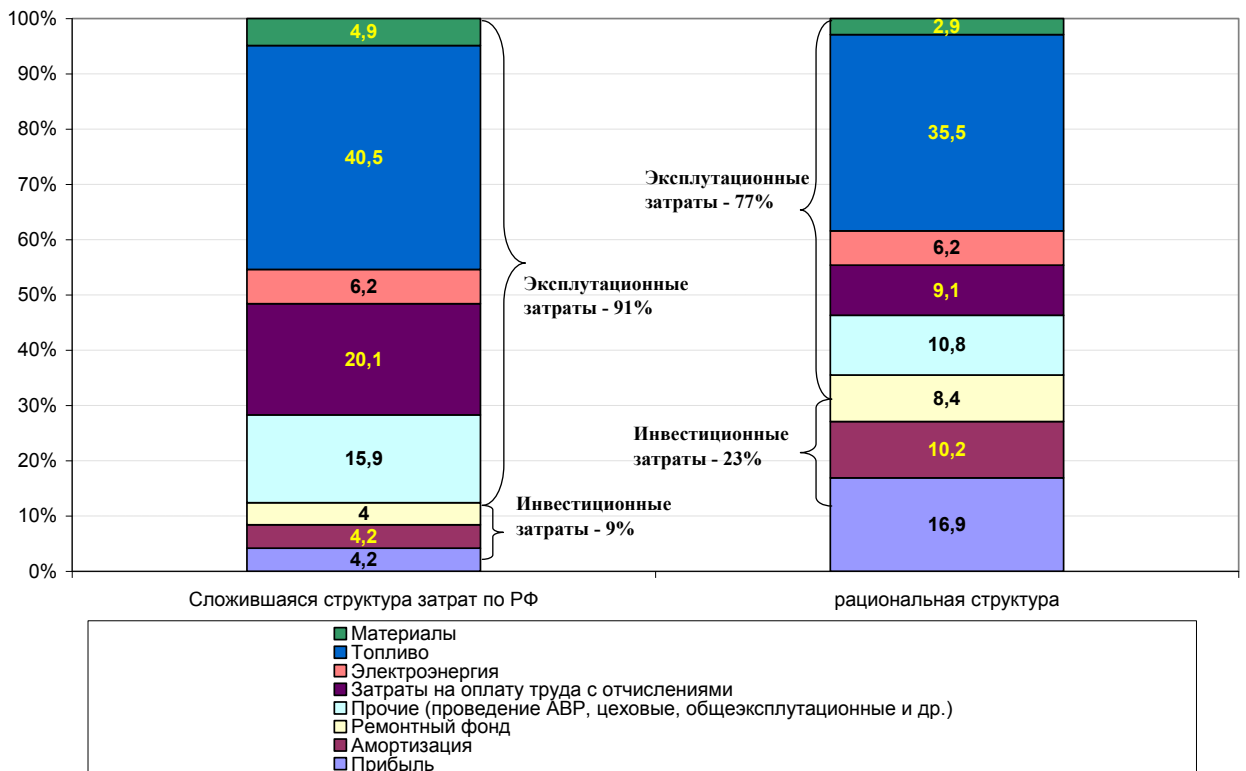
Рост тарифов по оплате услуг ЖКК для населения в значительной степени был вызван переходом к полной оплате услуг населением, переходом отрасли на принципы самофинансирования, инфляционными процессами и необходимостью накопления необходимых инвестиционных ресурсов для модернизации предельно изношенных инженерных сетей. Существенным фактором роста цен на услуги ЖКК является необходимость повышения инвестиционного потенциала коммунальных предприятий для обеспечения надежности инфраструктуры, стандартов качества услуг.

Важной специфической особенностью тарифной политики на услуги ЖКК является низкий уровень инвестиционной составляющей, когда инвестиционные затраты в коммунальном тарифе не превышают 9-14% при необходимых 25-30% (рис. 2.2. и 2.3.).

Таким образом, принципиально важным моментом процесса ценообразования в жилищно-коммунальной сфере является официальное признание и введение в практику тарифного регулирования инвестиционной составляющей тарифа на коммунальные услуги. Предельно высокий износ основных фондов в жилищно-коммунальной сфере наступил не только по причине плохой работы их собственников в лице муниципальных унитарных предприятий в прошлом.



**Рис. 2.2. Изменение инвестиционной составляющей тарифа в водоснабжении**



**Рис. 2.3. Изменение инвестиционной составляющей тарифа в теплоснабжении**

В большей степени это было связано с недостаточным финансированием предприятий, что не обеспечивало им необходимого уровня самофинансирования. В результате этого, происходило изъятие из оборотных средств предприятий ЖКК той доли, которая приходилась на амортизационные отчисления и ремонтные работы.

Для стимулирования привлечения инвестиционных ресурсов, улучшения финансового и технического состояния жилищно-коммунальной сферы необходимо отказаться от расчета тарифов на основе экстраполяции фактических затрат. Определение стоимости услуги с фиксированным в стандарте уровнем качества позволит прогнозировать тарифы на срок, соответствующий периоду реализации инвестиционных проектов (5-7 лет), с ежегодным пересмотром по «формуле цены» или по установленным критериям. Существующая тарифная политика и длительные сроки окупаемости проектов не позволяют инвестору эффективно оборачивать используемые инвестиционные средства. Традиционный подход является препятствием как для эффективного ресурсосбережения, так и в целом для привлечения частного бизнеса, его участия в проектах модернизации коммунальной инфраструктуры. Формирование тарифов должно учитывать сокращение текущих и рост инвестиционных расходов, гарантировать частным инвесторам возврат вложенных средств и получение дохода на вложенный капитал.

Таким образом, важнейшая проблема тарифной политики заключается в поиске оптимального соотношения между регулируемой ценой и средними издержками в отрасли, что может быть достигнуто за счет:

- установления фиксированного на определенный срок предельного уровня тарифов и «формулы цены», гарантирующих сохранение получаемой экономии от снижения издержек предприятиями ЖКК;
- установления тарифов методом экономической обоснованности расходов, методом индексации и методом экономически обоснованной доходности инвестированного капитала;

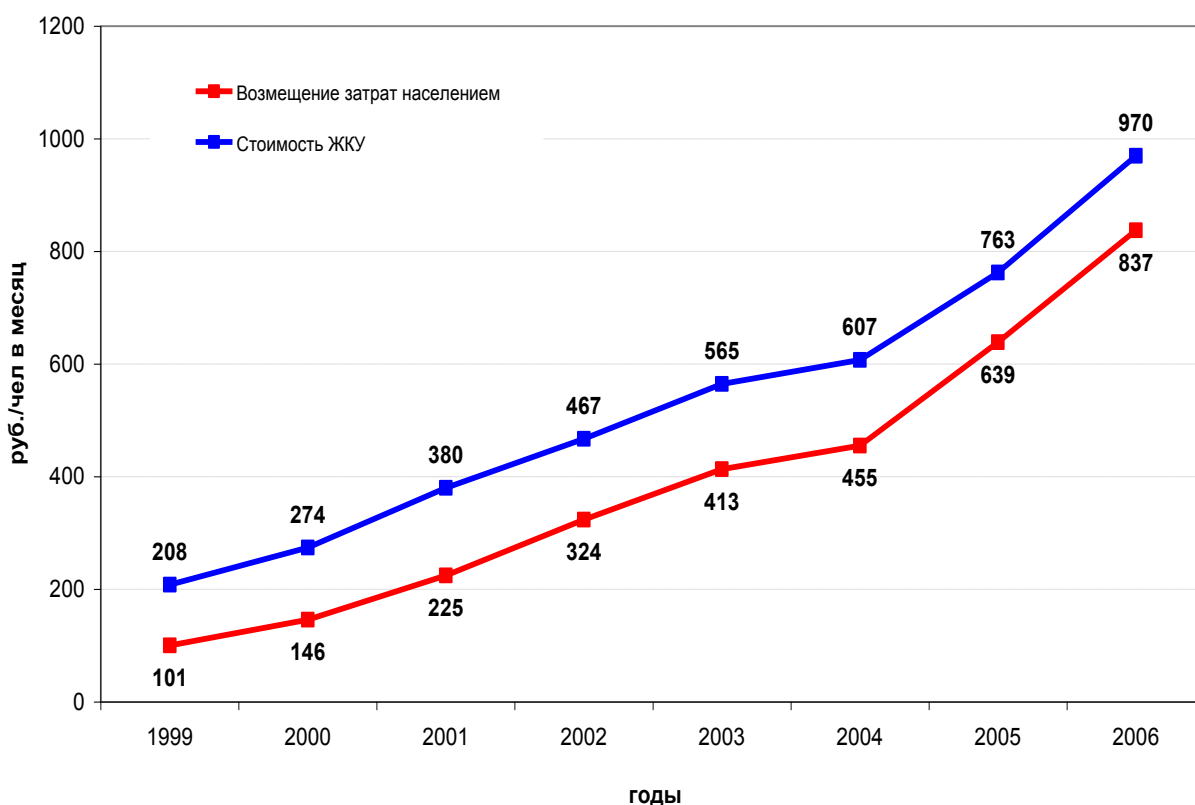
- увеличения срока действия установленных регулирующим органом ставок тарифов до двух и более лет;
- использования двух способов привлечения инвестиций в форме инвестиционной надбавки тарифа и в форме заемных средств с погашением расходов по обслуживанию инвестиционных долгов за счет тарифа;
- разработки механизма регулирования предельных тарифов на товары и услуги организаций ЖКК, дифференцированных тарифов, учитывающих сезонность, а также двухставочных тарифов;
- разработки федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов о государственной поддержке населения при выравнивании тарифов для различных групп потребителей.

Важнейшей проблемой тарифной политики в системе ЖКК является ее дотационная ориентированность, что способствует сохранению убыточности 58% отрасли. Сложившаяся ситуация связана с масштабами социальной защиты населения, определяющими изменение доступности оплаты ЖКУ. Исследования экспертов свидетельствуют, что доля платежей за жилье и жилищно-коммунальные услуги не должна превышать в бюджете средней семьи 12,5%. К 2010 г. в соответствии с ростом доходов это ограничение составит 14% бюджета семьи. В настоящее время фактическая доля платежей за жилищно-коммунальные услуги составляет 7,5-8% расходов населения.

Результатом опережающего роста стоимости услуг ЖКК явились огромные неплатежи, ухудшение финансового положения и технического состояния инженерных сетей. Бюджет, сняв с себя ответственность за финансовое состояние отрасли, практически ушел от решения этих проблем. Анализ законодательных и нормативных документов свидетельствует, что на сегодняшний день дотации предприятиям ЖКК из федерального бюджета практически отсутствуют. Данная ситуация ни в коем случае не способствует решению проблемы социальной защиты населения, так как финансовые проблемы отрасли теперь будут перекладываться на плечи населения через механизм регулирования тарифов на коммунальные услуги (рис. 2.4.). Иначе

говоря, гарантия возмещения затрат предприятиям ЖКК выступает одновременно своего рода гарантией защиты интересов населения. При этом если правительству удастся сокращать бюджетные ассигнования в ЖКК, то это может свидетельствовать об эффективной тарифной политике.

Одна из основных причин перехода на 100%-ю оплату населением услуг ЖКК заключалась в том, что при низких тарифах незаслуженную выгоду якобы получают обеспеченные слои населения.



**Рис. 2.4. Соотношение стоимости ЖКУ и их возмещения платежами населения**

Бюджет якобы дотирует не только тех, кто не может оплатить в полном размере услуги ЖКК, но и тех, кто достаточно богат, чтобы сделать это без ущерба для себя. Однако при повышении тарифов растет и количество малоимущих, что требует повышения дотаций из бюджета. Именно по этой причине с таким трудом в регионах страны идет повышение тарифов до уровня полного возмещения затрат предприятиям ЖКК. Таким образом,

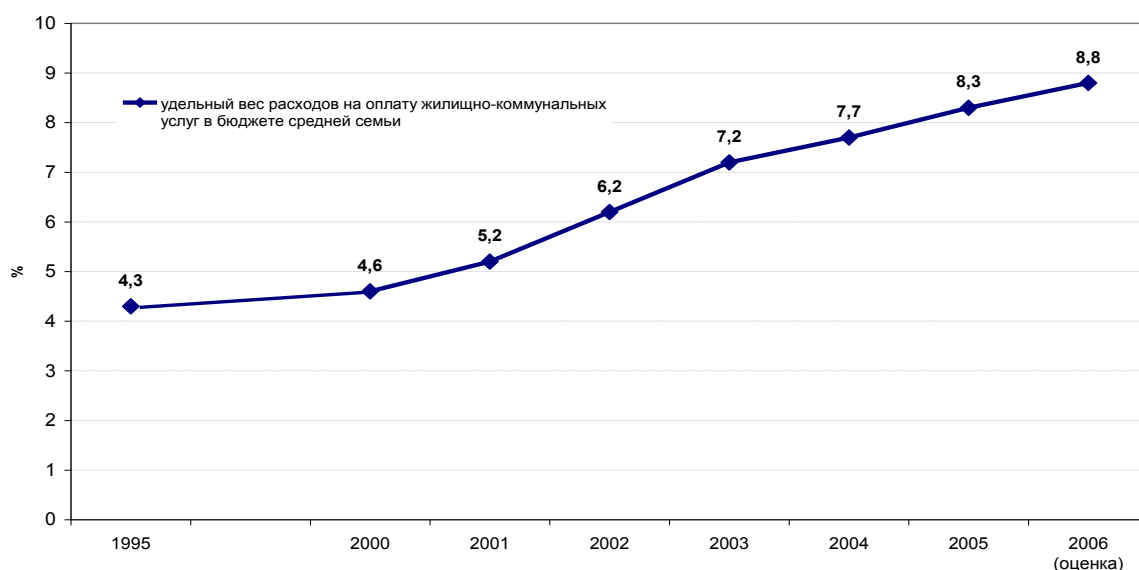
можно утверждать, что любое повышение тарифа, при котором рост малообеспеченных семей превысит некий критический уровень, приведет к обратному эффекту и росту бюджетных расходов. Иначе говоря, сокращение дотаций из бюджета богатым семьям будет сопровождаться одновременным ростом дотаций малообеспеченным семьям.

В системе ЖКК в настоящее время параллельно действуют две формы социальной поддержки граждан. Первая - это субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг для семей с низкими доходами. Вторая - льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг, предоставляемые установленным законодательством категориям граждан. По данным статистики в 2008 г. 6,8 млн. семей (17,5 миллионов человек) получали жилищные субсидии, что составляет 12,5% населения Российской Федерации, а общая их сумма превысила 54 млрд. руб. При этом за период с 2003 г. по 2007 г. доля затрат на оплату ЖКУ в бюджете средней семьи увеличилась с 6,2 до 8,3%. Средний размер субсидии на семью увеличился почти в 3 раза, с 237 до 699 руб., а уровень оплаты населением ЖКУ вырос с 69 до 85%.

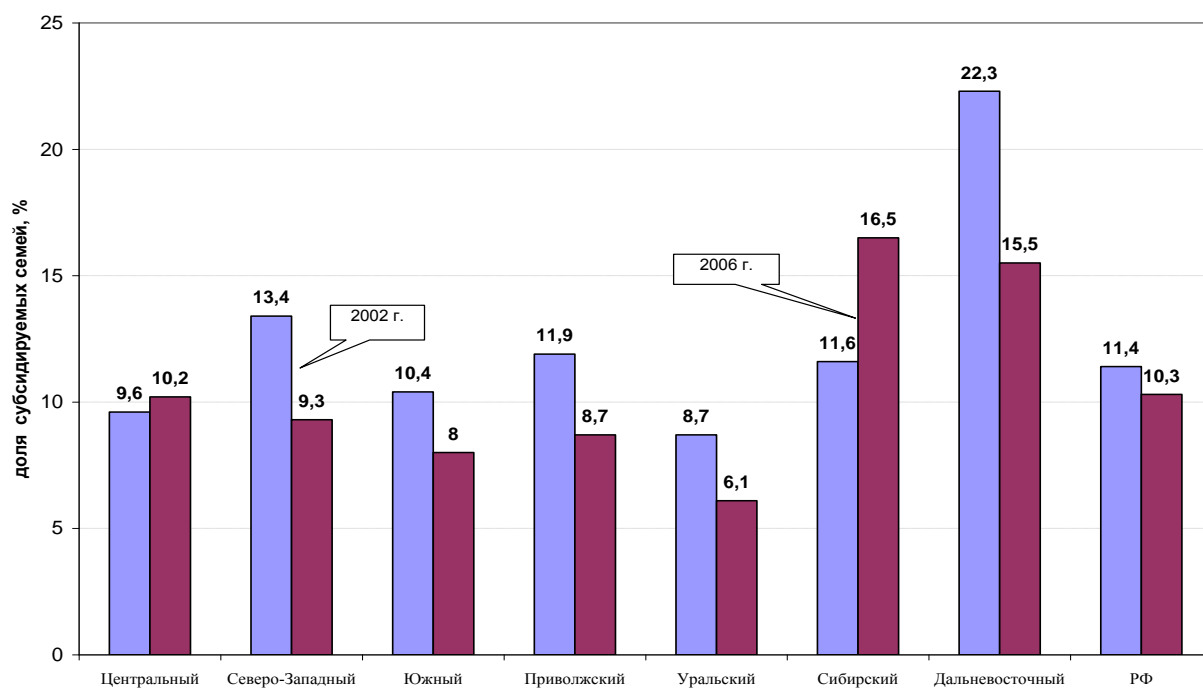
Сравнительный анализ структуры расходов семейных бюджетов показал, что в среднем для России величина допустимых совокупных затрат на жильё и коммунальные услуги в бюджете семьи составляет около 12,5%, для стран Западной Европы – 21,6% и около 16,5% для стран Восточной Европы и Балтии. Фактически эта доля затрат на жилищно-коммунальные услуги в бюджете средней российской семьи значительно ниже (рис.2.5.).

Важно отметить, что данные большинства регионов свидетельствуют о негативном воздействии роста тарифов, что обосновывает необходимость тарифного регулирования услуг ЖКК. Кроме того, механизм формирования индексов роста, выполняя функцию ограничителя, в то же время существенно снижает инвестиционную привлекательность коммунального сектора и ограничивает возможность перехода на 100%-ю оплату услуг. В результате этого доля субсидируемых семей после максимума 2003 г. имеет

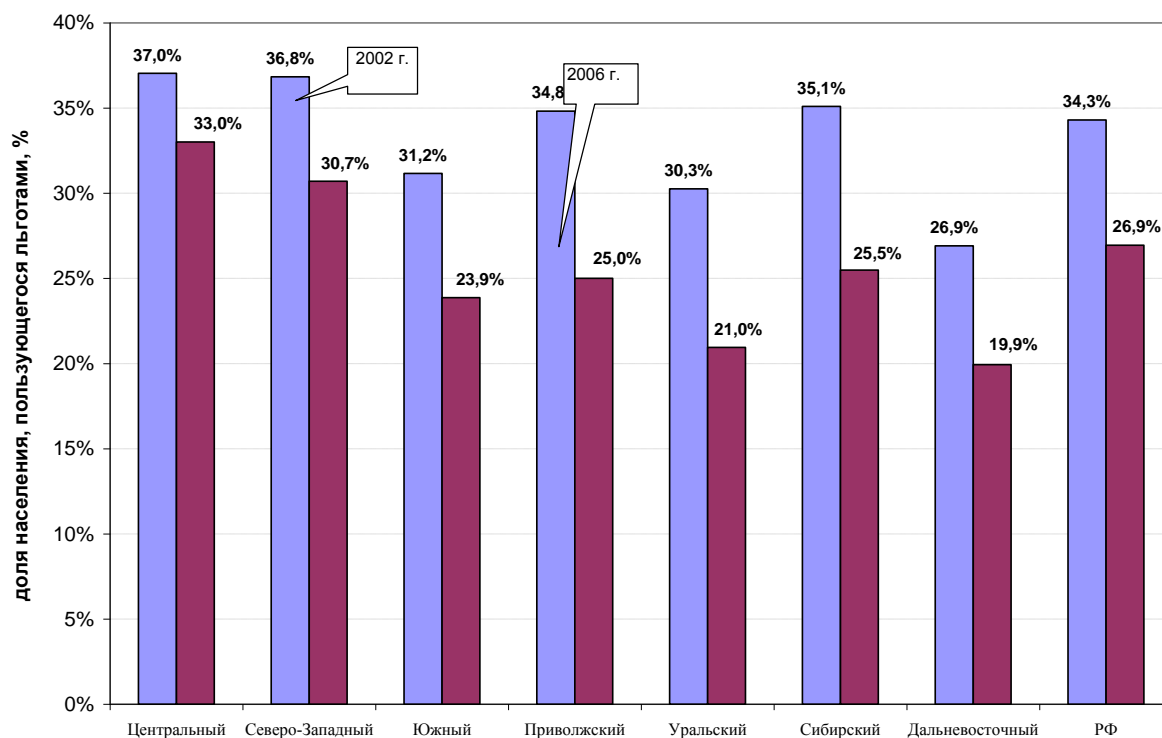
устойчивую тенденцию к снижению. При этом доля населения, пользующаяся льготами, с 2002 г. также устойчиво снижается (рис. 2.6.).



**Рис. 2.5. Динамика удельного веса расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в бюджете средней российской семьи**



**Рис. 2.6. Динамика доли субсидируемых семей в разрезе федеральных округов в 2002 и 2007 годах (% от общего количества семей)**



**Рис. 2.7. Динамика доли населения, пользующейся льготами по оплате жилья и коммунальных услуг в 2002 и 2007 годах, в разрезе федеральных округов (% населения)**

В 2007 г. 37% населения являлись получателями льгот и субсидий против 50% в 2002 г. (рис.2.7.). В Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах доля населения, получающего льготы и субсидии, за этот период сократилась на 15-18%. В Сибирском, Северо-Западном и Южном федеральных округах снижение составило 11-13%. В наименьшей степени этот процесс затронул жителей Центрального федерального округа где снижение числа населения получающего льготы и субсидии, составило 7%. Программой адресных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг охвачены все регионы и муниципальные образования Российской Федерации. Самым существенным достижением программы явился переход на предоставление социальной помощи гражданам в денежной форме. В регионах, перешедших на эту форму, в результате применения нового механизма:



- прекращено прямое возмещение организациям жилищно-коммунального хозяйства расходов на предоставление субсидий;

- существенно возросла ответственность региональных и местных бюджетов за своевременность и полноту финансирования программ субсидий, повысилась прозрачность расходования бюджетных средств;

- уменьшилось административное влияние на организации жилищно-коммунального комплекса;

- созданы предпосылки для формирования единой схемы (например, перечисления на один и тот же банковский счет гражданина) всех видов бюджетной помощи (субсидий, компенсаций, пособий и иных выплат социального характера), развивается система предоставления социальной помощи по принципу «одного окна».

В Республике Татарстан определены три вида жилищных субсидий:

- гражданам, имеющим право на скидку в оплате жилищно-коммунальных услуг в соответствии с законодательством (субсидии-льготы);

- субсидии, предоставляемые в соответствии с республиканским стандартом максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (субсидии малообеспеченным);

- субсидии, предоставляемые в соответствии с максимально допустимым уровнем роста платежа населения за жилищно-коммунальные услуги в зависимости от дохода семьи (субсидии на ограничение роста платежа).

Немаловажен и тот факт, что открытие персонифицированных социальных счетов с объединением в них всех дотаций, субсидий и льгот прямо направлено против интересов предприятий ЖКК. В данном случае бюджет практически полностью отстраняется от решения финансовых проблем коммунальных предприятий и тем самым слагает с себя всю ответственность за экономическое положение в отрасли, играющей важнейшую роль в социальной инфраструктуре современного городского

хозяйства.

Таким образом, можно заключить, что основными специфическими характеристиками тарифной политики в системе ЖКК являются:

- в условиях ограниченной конкуренции в сфере естественной технологической монополии и нейтрализации механизмов закона спроса и предложения цена формируется исключительно на основе затрат;

- выработка таких экономических механизмов и стимулов, которые бы обеспечивали распределение совокупных расходов на коммунальные услуги между участниками рынка коммунальных услуг – потребителями, поставщиками и соответствующими бюджетами - в целях обеспечения самокупаемости и самофинансирования отрасли;

- цена на услуги ЖКК должна подвергаться регулирующему воздействию со стороны государства в силу ее высокой социальной значимости для населения, отсутствия конкуренции как механизма ее регулирования и возможности индивидуального выбора;

- основным принципом формирования цен и тарифов на услуги ЖКК в соответствии с нормативными документами, является принцип плановой цены, что означает то же самое, что и затратной цены;

- затратная модель тарифа на услуги ЖКК ориентирована на «экономическую обоснованность» своей структуры и базируется на достигнутом уровне фактических расходов;

- важнейшей спецификой, учитываемой при проведении тарифной политики, является признание невозможности устранения затратных тенденций в механизме ценообразования на услуги ЖКК;

- отсутствие индивидуального выбора и независимость цены от спроса лишают управленческие структуры возможности контроля качества услуг ЖКК;

- величина тарифа на услуги ЖКК уже на стадии его проектирования и расчета формируется в искаженных условиях, так как показатели плановых объемов определяют условия, которые дают возможность предприятиям

ЖКК гарантировать потребителям производство и отпуск услуг в требуемом объеме, когда целью регулируемых тарифов является обеспечение предприятиям возмещения полной стоимости услуг, фактически отпущенных потребителям;

- величины тарифа находится в прямой зависимости от объемов дотаций бюджета в систему ЖКК. Поэтому рост стоимости коммунальных услуг многие эксперты предлагают сопоставлять с темпами роста инфляции;

- темпы роста стоимости жилищно-коммунальных услуг всегда опережают темпы роста инфляции;

- государству так и не удалось добиться такой ситуации, при которой темпы роста стоимости тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения нарастающим итогом были бы сопоставимы с темпами роста инфляции;

- низкий уровень инвестиционной составляющей, когда инвестиционные затраты в коммунальном тарифе не превышают 9-14% при необходимых 25-30%;

- существующая тарифная политика и длительные сроки окупаемости проектов не позволяют инвестору эффективно оборачивать используемые инвестиционные средства. Традиционный подход является препятствием как для эффективного ресурсосбережения, так и в целом для привлечения частного бизнеса, его участия в проектах модернизации коммунальной инфраструктуры. Формирование тарифов должно учитывать сокращение текущих и рост инвестиционных расходов, гарантировать частным инвесторам возврат вложенных средств и получение дохода на вложенный капитал;

- при повышении тарифов растет и количество малоимущих, что требует повышения дотаций из бюджета. Именно по этой причине с таким трудом в регионах страны идет повышение тарифов до уровня полного возмещения затрат предприятиям ЖКК. Таким образом, можно утверждать, что любое повышение тарифа, при котором рост малообеспеченных семей

превысит некий критический уровень, приведет к обратному эффекту и росту бюджетных расходов. Иначе говоря, сокращение дотаций из бюджета богатым семьям будет сопровождаться одновременным ростом дотаций малообеспеченным семьям;

- доля субсидируемых семей после максимума 2003 г. имеет устойчивую тенденцию к снижению. При этом доля населения, пользующаяся льготами, с 2002 г. также устойчиво снижается.

## **2.5. Государственно-частное партнерство как фактор повышения инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса Республики Татарстан**

Сфера деятельности жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) Республики Татарстан сегодня распространяется на 999 муниципальных образований, в том числе 43 муниципальных района, 956 городских и сельских поселений, из них 2 городских округа. Объем валового регионального продукта по Республике Татарстан по итогам 2008 г. составил 686 млрд. руб., при этом доля ЖКК в валовом региональном продукте составила 4,7%. В 2008 г. было инвестировано в экономику региона 152,6 млрд. руб., что превышает 40 тыс. руб. на одного жителя республики. В сфере ЖКК действуют 2 239 организаций, в которых трудится 53 тыс. работающих.

По данным статистики на одного жителя республики приходится 21,3 кв. м общей площади жилья, что выше среднего показателя по России. При этом в год на одного жителя республики вводится 0,55 кв. м жилья, что, однако, почти вдвое ниже международных стандартов. В то же время в России на один километр подводных коммуникаций приходится в общей сложности по две аварии, что в 10 раз превышает количество аварий в Европе. Сегодня на развитие инфраструктуры ЖКК тратится 6,5% бюджета отрасли, а по оценкам экспертов потребность составляет 22%. Возместить же

инвестиционную составляющую только за счет повышения тарифов на услуги ЖКК невозможно, так как население страны, по оценкам экспертов, может оплачивать лишь 8% бюджета ЖКК. Российская система ЖКК по-прежнему остается одной из проблемных отраслей экономики, так как износ основных фондов в этой сфере превышает 50%.

Очевидно, что бюджетных средств на реформу ЖКК катастрофически не хватает. Это с объективной необходимостью ставит проблему поиска путей привлечения частных инвестиций на условиях реализации принципов государственно-частного партнерства.

К модернизации ЖКК страны российские власти приступили еще в 1994 г., однако необходимых средств не удалось собрать до сих пор, в результате чего государство вынуждено повышать тарифы для населения. Данный вопрос должен решаться за счет привлечения частных инвестиций. Для этих целей подготовлен и частично принят пакет законопроектов по вопросам тарифного регулирования, реструктуризации государственных предприятий, концессионного управления объектами коммунальной инфраструктуры благодаря чему бизнесу создаются условия для долгосрочного инвестирования в ЖКК. По оценкам экспертов для модернизации всей коммунальной инфраструктуры России необходимо около 8 трлн. Руб., и инвестирование этих средств станет возможным при создании механизма государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ, распределении рисков между государством и предпринимательством.

Динамика развития ЖКК России дает все основания для того, чтобы уверенно говорить о перспективах реализации системы государственно-частного партнерства в целях повышения его инвестиционной привлекательности. Сегодня в России действует 46 тыс. крупных и средних предприятий, доля износа основных фондов более 50%, численность работающих превышает 3 миллиона человек. Выручка предприятий ЖКХ постоянно растет в связи с чем данный сектор экономики является одним из самых перспективных секторов для вложения инвестиций. За 2008 г. оборот

жилищно-коммунального хозяйства страны составил 1 трлн. 900 млрд. руб. Доля предприятий частной и смешанной форм собственности постоянно увеличивается. Так, в теплоснабжении в 2008 г. она составляла 61%, в водоснабжении - 54%, в сфере предоставления жилищных услуг - 85%. В среднем по Российской Федерации доля убыточных предприятий ЖКК постоянно падает и составляет менее 50%. В Республике Татарстан доля убыточных предприятий ЖКК снизилась до 10%, а в Самарской области – до 8,5 %.

Одним из направлений реализации принципа государственно-частного партнерства является изменение организационно-правового статуса предприятий ЖКК. В настоящее время около 80% рынка жилищно-коммунальных услуг приходится на долю частных операторов. Практически весь многоквартирный жилищный фонд обслуживается и управляется частными организациями.

В соответствии с Указом Президента Республики Татарстан от 08.09.2004 г. № УП-568 «О мерах по преобразованию предприятий жилищно-коммунального хозяйства в Республике Татарстан» была проведена процедура банкротства, реорганизации либо приватизации всех 155 государственных унитарных предприятий ЖКК региона. В целом было реформировано 238 предприятий ЖКК, в результате реорганизации которых создана 91 организация, из них:

- в форме акционерного общества – 84 организаций;
- в форме муниципального унитарного предприятия – 5 предприятий;
- в форме муниципального учреждения – 2 организации.

Содержание механизма реформирования на основе государственно-частного партнерства предусматривает приватизацию как предприятий, так и объектов теплоснабжения и водопроводно-канализационного хозяйства организаций коммунального комплекса при направлении доходов, полученных от приватизации, на модернизацию основных фондов отрасли. Важнейшим условием этого процесса является сохранение не менее 25%

акций плюс одна акция открытых акционерных обществ, созданных в результате реформирования в государственной собственности Республики Татарстан с последующей передачей этих акций муниципалитетам. Ликвидация или банкротство оставшейся части государственных унитарных предприятий привели к образованию свободных ниш на рынке жилищно-коммунальных услуг, которые были заполнены частными организациями.

Таким образом, в результате реализации принципов государственно-частного партнерства доля организаций негосударственной формы собственности в целом по ЖКК в 2008 г. достигла 78%, со 100%-м частным капиталом – 54%, при этом в жилищной сфере указанный показатель составил 88%. Проведение сбалансированной тарифной политики, позволяющей организациям ЖКК реализовывать услуги всем потребителям по ценам, покрывающим экономически обоснованные затраты, позволило стабилизировать финансовое положение организаций отрасли и создать условия для развития конкуренции. С 2000 г. по 2008 г. финансовый результат по ЖКК России изменился с 289,1 млн. руб. убытков до 370 млн. руб. прибыли, разрыв между кредиторской и дебиторской задолженностями сократился более чем в 2 раза, а в 2005 г. дебиторская задолженность превысила кредиторскую. Отношение объема кредиторской задолженности к среднегодовой выручке снизилось с 84 до 30,5%, рост среднемесячной номинальной заработной платы составил 2,9 раза, а по итогам 2008 года уровень рентабельности организаций ЖКК составил положительный результат в 7%.

Поэтому рентабельное функционирование предприятий ЖКК является основным условием его инвестиционной привлекательности как для частных, так и для корпоративных инвесторов. Так, с принятием Федерального закона от 21.07.2005 г. № 135-ФЗ «О концессионных соглашениях» были регламентированы основные механизмы создания условий для привлечения инвестиций в ЖКК, позволяющие реализовать мероприятия по реконструкции и модернизации основных фондов, технологическому

обновлению инженерных сетей. Однако отсутствие нормативной правовой базы, предусмотренной указанным законом, по вопросам, отнесенным к полномочиям Правительства Российской Федерации, привело к необходимости формирования на уровне субъектов Российской Федерации системы взаимоотношений, являющихся аналогом концессионных соглашений. Так, взаимодействие инвестора с органами местного самоуправления на основании договора аренды имущества нашло применение в области выработки, производства и распределения тепловой энергии и предоставления услуг водоснабжения и водоотведения потребителям. Инвестиционный договор обеспечивает привлечение долгосрочных инвестиций на условиях проектного финансирования при обеспечении окупаемости проекта за счет установленных тарифов организации коммунального комплекса либо осуществления капитальных вложений со стороны муниципалитета в случае несоответствия требуемой цены установленным критериям доступности товаров и услуг для потребителей. Доля объема реализации услуг у организаций, использующих данную схему государственно-частного партнерства, составляет пока небольшую величину в пределах всего 8%.

Частные инвесторы, реализующие проекты по концессионной схеме, получили право осуществлять строительство объектов коммунальной инфраструктуры за счет собственных средств, в том числе привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации и Республики Татарстан, эксплуатировать их в течение оговоренного срока, позволяющего обеспечить определенную норму прибыли на вложенный капитал, а затем передать государству (муниципалитету). Так, опыт работы ОАО «Татэнерго» на рынке оказания услуг теплоснабжения и ЗАО «Челныводоканал» на рынке водоснабжения и водоотведения в совокупности с развитием конкурентных отношений инициировал использование схемы государственно-частного партнерства, при которой в доверительное управление частным операторам передаются пакеты акций или имущество государственных предприятий



ЖКК. Доля объема реализации жилищно-коммунальных услуг предприятиями, использующими данную схему управления, в общем объеме реализации отрасли в республике составляет почти 20%. Так, ОАО «Татэнерго» управляет семью коммунальными организациями, осуществляющими выработку, транспортировку и распределение тепловой энергии.

В целях сохранения гарантий государства по обеспечению надежности функционирования коммунальных систем жизнеобеспечения населения в республике развивается и такая форма государственно-частного партнерства, как смешанные компании. При этом участие государства ограничивается получением минимального блокирующего пакета акций. Данная схема в настоящее время предусмотрена для коммунальных организаций сельской местности, доля реализации услуг которых составляет сегодня почти 14% в общем объеме оказываемых услуг ЖКК. Пакеты акций сельских коммунальных предприятий в количестве 75% плюс одна акция выставляются на открытый аукцион при сохранении оставшейся части акций за муниципалитетами.

В республике получили распространение и схемы государственно-частного партнерства, при которых владельцами жилищно-коммунальных организаций являются частные операторы. Доля объема реализации услуг организациями, использующими данную схему управления, в общем объеме реализации отрасли в республике составляет 36%. Взаимоотношения между государством, потребителем и инвестором в данном случае строятся на основе федерального законодательства и законодательства Республики Татарстан, предоставляющих дополнительные гарантии всем субъектам взаимодействия по ранее описанной схеме. Созданные в республике условия для привлечения инвестиционного капитала в ЖКК и развитие конкуренции привели к изменению структуры капитальных вложений, когда доля бюджетных средств в общем объеме инвестируемых средств снизилась с 62% в 2004 г. до 36% в 2008 г. (таблица 2.1.).

Таблица 2.1

**Динамика структуры инвестиционных источников реализации  
Программы реформирования и модернизации жилищно-коммунального  
комплекса Республики Татарстан на 2004-2010 годы**

(млн. руб.)

<b>Наименование источника</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Итого</b>
Всего по программе, В том числе:	3 282	4 111	4 436	4 371	4 847	5 146	5 659	31 851
Бюджетные средства (РФ, РТ, ОМСУ)	2 026	2 012	2 095	1 696	1 768	1 850	1 974	13 421
Собственные и привлеченные средства	1 256	2 099	2 341	2 675	3 079	3 296	3 685	18 430
Доля бюджетных средств, %	62	49	47	39	36	36	35	42

В экономической литературе, посвященной исследованию проблем государственно-частного партнерства, часто отмечается, что государство не всегда может правильно определить направления инвестиций и оценить все риски, а потому велика вероятность неэффективных решений, которые вместо ускорения экономического роста приведут к замораживанию ресурсов в проектах, на которые нет спроса. Для преодоления этой проблемы, как нам представляется, необходимо разделить функции государства как девелопера проектов, призванного оказывать поддержку проведения тендеров на проекты, и участие в субсидировании строек. Государство в данном случае выступает как потребитель готовых продуктов и одновременно как инвестор в реализации разработанных проектов. Принимая решения о финансировании проектов, государство как инвестор должно исходить из экономической конкуренции проектных предложений от государственных агентов-девелоперов проектов и частного бизнеса. Реализация указанных функций через инструменты государственного бюджета позволит привлечь практически неограниченные долгосрочные

ресурсы национального и международного финансового рынка, намного превышающие бюджетные ресурсы по своему потенциалу.

Государственное партнерство в реформе коммунального хозяйства на основе финансирования по проектному принципу имеет широкие перспективы. Объектом инвестирования в данном случае является специально созданная проектная компания, призванная как юридическое лицо для реализации проекта. В той части, в какой развитие проекта осуществляется за счет возвратных инвестиций, она должна быть обеспечена возвратными финансовыми потоками, к которым относятся коммунальные платежи, гарантии выкупа объекта в муниципальную или федеральную собственность, перспектива коммерческой продажи. В проектную компанию вкладываются частные капиталы и материальные активы, в том числе земля, а по возникающим рискам выставляются необходимые гарантии и поручительства государства. Вполне очевидно, что обеспечить непрерывность финансирования капитальных вложений по партнерскому проекту с учетом длинного цикла проектов коммунальной отрасли можно только за счет банковского кредитования. Получение банковского кредита при наличии государственных гарантий выкупа строящегося объекта у проектной компании со стороны государства, а также гарантий исполнения строительного проекта в срок и по заданной цене не будет иметь препятствий. При этом подобные гарантии могут быть обеспечены капиталом проектной компании и ее правами на будущий финансовый поток, а частично за счет рефинансирования из бюджета. Однако это бюджетное финансирование должно направляться, в первую очередь, на приобретение готового объекта или доли в нем при условии соответствия нормативам цен, качества и сроков (на субсидирование конечного потребления). Если экономика проекта не позволяет окупить привлекаемые инвестиции и строительные кредиты на цели реформирования ЖКХ, то исключительно в данном случае целесообразно привлечение бюджетных средств.

Таким образом, участие государства в инвестировании проектов государственно-частного партнерства обосновано как целями выполнения непосредственных государственных задач, так и целями снижения некоммерческих долгосрочных рисков макроэкономического и социального характера. Поэтому государственные структуры вполне оправданно стремятся участвовать в финансировании предпроектных работ на этапе подготовки тендеров, а также в капитале проектных компаний, формируемых для реализации государственного заказа на тот или иной проект. Участие в финансировании долгосрочного долга проектных предприятий и в управлении рисками должно оставаться за финансовыми организациями, действующими на рынке с использованием государственных ресурсов. В рамках подготовки проектов государственно-частного партнерства участие этих структур способно обеспечить соответствие готовящихся контрактов требованиям привлекаемого финансирования. Для организации практической совместной работы необходимо, как нам представляется, сформировать специальную организацию в виде некоммерческой структуры (АНО, НП), ответственной как специализированный инвестиционный консультант за развитие рынка проектов государственно-частного партнерства в сфере ЖКК. Финансирование подобной организации и ее деятельности по подготовке и проведению тендеров производится за счет учредителей. Одним из источников финансирования могут быть гранты международных финансовых организаций, выделяемые городам на подготовку тендеров.

Ярким примером высокой эффективности государственно-частного партнерства в сфере ЖКК явился принятый в июле 2007 г. Федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В соответствии с законом фонд создается как некоммерческая организация в организационно-правовой форме государственной корпорации. Имущество фонда формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации в размере 240 млрд. руб., а также за счет доходов, получаемых фондом от размещения денежных

средств. Срок деятельности фонда ограничен – только до 1 января 2012 г. Средства будут распределяться путем установления в каждом субъекте федерации лимитов по предоставлению финансовой поддержки фонда и доли софинансирования за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Во избежание возможных будущих злоупотреблений формулы расчета лимитов определяются непосредственно в законе. Лимиты финансирования рассчитываются в зависимости от общей площади жилого фонда региона с учетом ограничений от 05, до 8 млрд. руб. Доля софинансирования устанавливается в зависимости от уровня фактической бюджетной обеспеченности за 2007 и 2008 гг. с учетом ограничений от 20 до 50 %. При этом полномочия по расчету лимитов и определению долей софинансирования возлагаются на наблюдательный совет.

Условия получения и расходования средств фонда описываются в законе достаточно подробно. Одним из них является необходимость достижения определенного уровня развития в регионах, претендующих на поддержку фонда, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов и частных управляющих компаний. Так, в целом по республике указанные в законе показатели были успешно достигнуты – доля ТСЖ в управлении жилищным фондом составила 20%, доля коммунальных организаций с участием государства и муниципальных образований в размере менее 25% - не превысила 80%, а долю частных организаций, обслуживающих жилье – превысила 80%. В результате ЖКК республики из средств Фонда было выделено в 2009 г. сумма федеральной поддержки 1,9 млрд. руб., а в целом по программе 4,2 млрд. руб.

По мнению всех заинтересованных сторон, созданный фонд способен внести существенный вклад в продвижение реформы ЖКК. Однако, по мнению экспертов, потребности модернизации этого сектора российской экономики оцениваются в более чем 12 трлн. руб. при том, что 240 млрд. руб. всех проблем отрасли решить не смогут. Тем не менее, создание и эффективное функционирование фонда может способствовать

формированию механизма софинансирования программ и перевода ЖКК на новые модели экономических отношений. Главная и единственная цель аккумулируемых денежных средств в рамках этого фонда состоит в формуле «проведение капитального ремонта в одном доме один раз». В дальнейшем собственники – граждане, государство и муниципалитеты – должны быть способны самостоятельно поддерживать свое имущество в надлежащем состоянии.

Другим ярким примером эффективной реализации принципа государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ является реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», которое предполагает весомое участие частных инвесторов. Об этом свидетельствуют цифры, зафиксированные в подпрограмме «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства». Из федерального бюджета на нее предполагается затратить 16,8 млрд. руб., из средств субъектов федерации – также 16,8 млрд. руб., государственные гарантии составят 55,6 млрд. руб., а от частных инвесторов ожидаются поступления в 210,2 млрд. руб. При этом в данной системе предполагается реализовать такие различные режимы финансирования, как бюджетное финансирование, прямое коммерческое кредитование из различных источников, выпуск облигаций, привлечение средств на фондовом рынке, использование гарантийных механизмов, вложение оператором инфраструктуры собственных ресурсов.

Как известно, коммунальная инфраструктура состоит из нескольких блоков, наиболее объемными из которых являются водо- и теплоснабжение. Именно эти два сектора представляют самый большой интерес для инвесторов, и именно здесь сосредоточены основные проблемы. Энергетический рынок также традиционно интересен для инвесторов. Однако существующая инфраструктура не соответствует растущим объемам жилищного строительства, возникают проблемы с подключением новых потребителей. А от состояния инфраструктуры зависят не только темпы и

качество жилищного строительства, но и городское развитие в целом, и социальная стабильность. Коммерческие инвесторы при возведении жилья не вкладывают средства в сооружение магистральной инфраструктуры, а подключают новые дома к существующим сетям. Сети же сильно изношены, и лимит подключения к ним зачастую исчерпан.

Таким образом, основным условием формирования инвестиционной привлекательности того или иного объекта ЖКК является сбалансированное распределение рисков в рамках государственно-частного партнерства. Одним из наиболее часто применяемых в таких случаях механизмов является проектный целевой фонд, когда внешнее коммерческое финансирование привлекается под долгосрочные гарантийные обязательства. Причем источники, объединенные фондом, могут быть разными. Наиболее надежной схемой, по нашему мнению, является двухуровневая структура проектного фонда, в состав которого входят:

- «гарантийный», или «резервный», фонд, наполнение которого происходит за счет бюджетных ресурсов либо кредитов международных финансовых организаций под государственные гарантии;

- собственно проектный фонд, из которого осуществляется непосредственное финансирование проектов, формируемый за счет частных инвесторов.

В данном случае речь идет о фонде, который является финансовым инструментом, привлекающим ресурсы и финансирующим коммерческие проекты. Эта организация принимает на себя ответственность перед инвесторами и клиентами за квалифицированную реализацию долгосрочных программ. Если имеется в виду фонд для финансирования инфраструктуры, то одним из активных его участников является государство на принципах государственно-частного партнерства. При создании такого фонда решающую роль должно сыграть государство, основной задачей которого является формирование гарантийного механизма, позволяющего привлекать

коммерческие средства. Коммунальные предприятия, таким образом, превратились бы в довольно привлекательных участников рынка инвестиций.

Мы предлагаем в рамках новой модели управления ЖКК региона на принципах государственно-частного партнерства создание новых акционерных обществ, которые при полной самостоятельности хозяйственной деятельности технически будут включены в технологическую цепочку существующей инфраструктуры оказания услуг потребителям. Во вновь образованное открытое акционерное общество должны входить администрации муниципального образования не менее чем блокирующим пакетом акций. При этом в акционерное общество должна входить управляющая компания, которая возьмёт на себя ответственность за менеджмент и финансовые результаты вновь созданного акционерного общества. При таком варианте сотрудничества не нарушится основополагающая позиция государства по имуществу коммунальной инфраструктуры, поскольку вновь образованное общество будет владеть вновь созданным имуществом на правах совместной собственности. Кроме того, образуется реальная конкурентная среда, поскольку на одном и том же рынке появляются два оператора системы ЖКК в лице муниципального унитарного предприятия и акционерного общества. И самое главное, сохраняется социальная ответственность образованной структуры перед потребителями за счёт контроля со стороны муниципалитета. Созданная структура с участием муниципалитета возьмёт в управление существующие предприятия ЖКК и на основе кредитных линий проведёт модернизацию или новое строительство объектов ЖКХ.

В подавляющем большинстве муниципальных образований ныне установленные тарифы позволяют реализовать эти предложения. По факту реализации проектов темпы роста тарифов должны снизиться, а уровень качества жилищно-коммунальных услуг, безусловно, должен повыситься. При этом муниципалитеты, не рискуя собственным имуществом, привлекают частные лизинговые и финансовые структуры, готовые инвестировать



средства в коммунальную инфраструктуру, создавать новые объекты коммунальной энергетики, реконструировать существующие системы и обеспечивать потребителей качественными и недорогими коммунальными услугами.

Наиболее перспективной формой управления всеми видами собственности и, одновременно, новым типом инвестора в рамках государственно-частного партнерства в ЖКК является жилищная (управляющая) организация. Это своего рода «корпоративный инвестор», которому доступны финансовые ресурсы всех видов и всех финансовых рынков. Жилищная (управляющая) организация как новая организационная структура представляет собой некоммерческую организацию, имеющую своей целью предоставление жилищных услуг, контролируруемую местной администрацией и общественностью, самостоятельно занимающуюся развитием инвестиционной деятельности в рамках своего жилищного фонда и являющуюся выгодоприобретателем, несущим финансовую ответственность за результаты своей деятельности.

Управляющие жилищные организации, имеющие устойчивое финансовое положение и сбалансированную систему расчетов, могут кредитоваться по проектам, имеющим экономическую эффективность и коммерческую привлекательность, в том числе и для финансирования инвестиционных затрат на модернизацию систем инженерно-коммунального обеспечения. Но для стимулирования получения заемных средств целесообразно предусмотреть возможность компенсации процентной ставки за счет средств городского бюджета.

Однако даже на первоначальном этапе становления института кредитования капитального ремонта и модернизации системы инженерно-коммунального обеспечения сдерживающим фактором является отсутствие у управляющих организаций, ТСЖ и других объединений жильцов залогового обеспечения, которое удовлетворило бы требования банков. Данное затруднение может быть преодолено за счет системы гарантий регионов,

городов, оформленных в бюджетах отдельной строкой с выделением определенных лимитов. При этом отдельной проработки требуют вопросы учета выданных гарантий, так как бюджетные гарантии утверждаются на один финансовый год, а инвестиционные проекты реализуются в течение 5-8 лет. Для этого целесообразно устанавливать тарифы на неизменном уровне в течение 5-7 лет, чтобы способствовать существенному росту инвестиционной привлекательности ЖКК, так как современная практика установления и регулирования тарифов в отрасли неприемлема для долгосрочного кредитования ввиду значительного увеличения риска кредиторов.

Наиболее доступным и эффективным источником финансирования процесса обновления основных фондов предприятий ЖКК в рамках процесса государственно-частного партнерства является налоговая составляющая коммунальных тарифов. Это связано с тем, что налогооблагаемая база коммунальных предприятий не подвержена частым изменениям, а население охвачено всеобщим и обязательным налогообложением, достаточно высока регулярность налоговых поступлений и величина их поддается точному планированию. Поэтому ее нужно рассматривать как важнейший целевой источник финансирования срочного обновления основных фондов ЖКК. В данном случае предлагается полное или частичное освобождение жилищно-коммунальных предприятий от уплаты некоторых налогов. Это касается прежде всего полной отмены НДС при оказании жизненно важных и неотложных услуг, услуг по управлению жилищным фондом, а также при списании безнадежной дебиторской задолженности бюджетов различного уровня предприятиям ЖКК. Наиболее остро стоит вопрос целесообразности налогообложения инвестиций, направляемых на модернизацию и обновление основных фондов отрасли. При этом проблема повышения инвестиционной привлекательности ЖКК напрямую связана с существующими порядками взимания НДС.

В контексте этой проблемы представляется целесообразным дополнить главу 25 Налогового кодекса положением об уменьшении налогооблагаемой

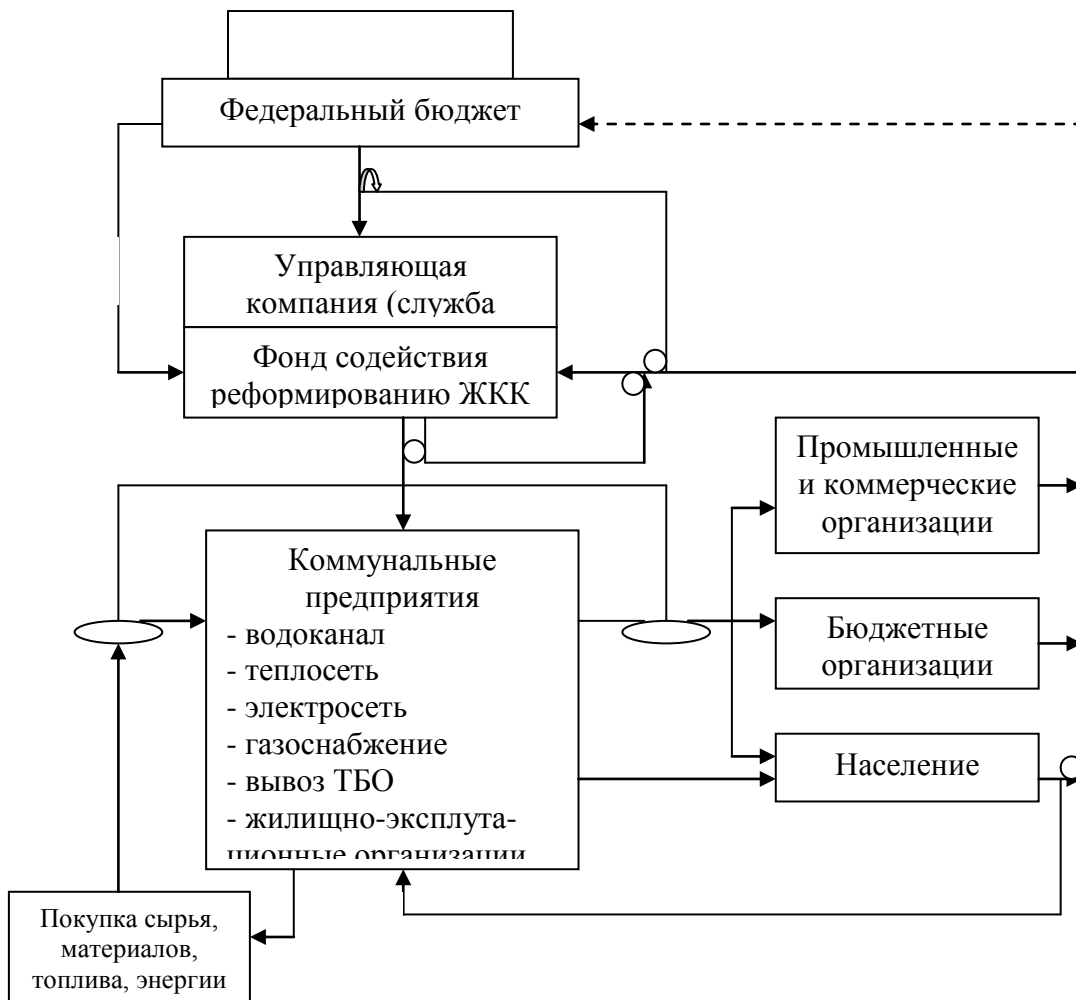
базы по налогу на прибыль организаций, применяющих льготные тарифы за оказанные услуги населению на суммы недопоступивших из бюджета средств на покрытие сумм превышения расходов над доходами. Положительно может отразиться на результатах деятельности предприятий ЖКХ предоставление им налоговых кредитов и отсрочек.

Таким образом, новая модель управления инвестиционными потоками жилищно-коммунальным комплексом муниципального образования в рамках системы государственно-частного партнерства предполагает наличие управляющей компании в качестве посредника между потребителями услуг и жилищно-коммунальными предприятиями, а также в регулировании отношений с местным бюджетом (рисунок 2.8.). В новой модели управление ЖКХ предлагается механизм управления финансовыми потоками отрасли, который устраняет противоречия экономических интересов субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг.

Этот механизм построен по принципу самоуправляющейся системы, в основе которого лежит принцип реализации экономических интересов каждого субъекта рынка без ущерба для других. В основе предлагаемой модели экономических отношений в ЖКХ лежит принцип государственно-частного партнерства.

Главная цель разделения состоит в том, чтобы получить возможность формировать устойчивые экономические условия функционирования жилищно-коммунальных предприятий, обеспечить возмещение им в полном объеме затрат на производство услуг, формирование полноценных источников финансирования их модернизации и технического перевооружения за счет средств частных инвесторов. Система взаиморасчетов управляющих компаний с коммунальными предприятиями строится на основе экономически обоснованных тарифов, утверждаемых органами местного самоуправления по представлению коммунального предприятия. Непосредственная оплата услуг предприятиям ЖКХ

производится управляющей компанией за счет средств, аккумулируемых ею на собственных счетах.



**Рисунок 2.8. - Модель управления жилищно-коммунальным комплексом региона на принципах государственно-частного партнерства**

Не менее важной целью разделения тарифной системы на две составляющие заключается в возможности формирования эффективной тарифной политики на региональном уровне за счет достижения сбалансированности основных параметров развития региона. Подсистема расчетов с потребителями, которая отделена и независима от подсистемы

возмещения стоимости услуг коммунальным предприятиям, дает возможность проводить по отношению к каждой группе населения и потребителей самостоятельную тарифную политику, обеспечивающую полноценный учет интересов данной группы потребителей и стимулирующую ресурсосбережение.

В предложенной модели управления инвестиционными потоками в ЖКК муниципального образования системообразующим элементом управления является не форма собственности на объекты инженерно-коммунальной инфраструктуры, а экономический механизм государственно-частного партнерства между участниками инвестиционного рынка, обладающий саморегулирующимися свойствами и, соответственно, обеспечивающий согласование экономических интересов всех его субъектов.

Реализация модели управления ЖКК региона на принципах государственно-частного партнерства в Республике Татарстан позволит:

- предприятиям ЖКК без повышения тарифов получить дополнительный источник финансовых средств на модернизацию коммунальной инфраструктуры;
- существенно повысить уровень инвестиционной привлекательности всех предприятий ЖКК региона;
- сократить эксплуатационные расходы коммунальных предприятий;
- частично сократить или ликвидировать полностью встречные потоки денежных средств в виде налоговых отчислений от предприятий в бюджеты различного уровня, а также в виде субвенций и дотаций из бюджетов для предприятий и субсидий на персонафицированные счета граждан.