

РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

© 2016 Черномырдина Елена Владимировна
Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141
E-mail: chernomyrdina_2017@mail.ru

Рассматриваются особенности использования механизмов государственно-частного партнерства при реализации социальной функции современного государства. Проводится сравнение практики государственно-частного партнерства в социальной сфере в России и в Великобритании. Делается вывод о том, что государственно-частное партнерство может использоваться только для реализации публичного интереса как общего интереса социального субъекта.

Ключевые слова: государство, социальная функция, партнерство, отношения.

Одним из основных направлений деятельности современного государства является его социальная функция.

В современной теории государства и права вопрос о выделении социальной функции государства в качестве самостоятельного направления деятельности государства можно отнести к числу решенных¹. По-разному раскрывается понятие социальной функции², достаточно активно разрабатывается проблема трансформации социальной функции в функции социального государства, проблемы механизма ее реализации, соотношения с другими функциями, прежде всего с экономической.

Функции социального государства - это главные направления деятельности, выражающие его сущность. В отличие от социальных функций, характерных для любого государства и на ранних стадиях развития государственных форм, выступающих в виде общих принципов деятельности государства (например, перераспределения богатства, регулирования трудовой деятельности) или в виде экономических функций, функции социального государства появляются в ходе различных стадий эволюции государства. Их возникновение связано со сменой доминирования отношений "государство - общество" на отношения "государство - личность". Причем социальные функции появляются у государства на определенных стадиях развития производственных отношений, с изменением места человека в структуре производительных сил, с появлением нового эволюционного типа индустриального государства.

Возникновение и развитие социальных функций государства характеризуется сложным процессом. С одной стороны, наблюдается осуществление количественного роста социальных функций на более высоких уровнях развития государства, в то время как, с другой - происходит включение социальных функций в сложные функциональные системы наравне с правовыми, политическими и экономическими функциями. Лишь социальное государство ставит удовлетворение социальных потребностей своей целью, развивая социальное рыночное хозяйство.

В настоящее время наблюдается рост социальной функции современного государства. Государство в социальной сфере во все больших масштабах выступает как общенациональная авторитетная корпорация с соответствующими инициативно-частными организациями.

Одной из актуальных тем современных социальных исследований является проблематика качества жизни и средств ее обеспечения, также тесным образом связанная с реализацией социальной функции государства.

В социальной сфере деятельность государства направлена на поддержание работоспособного уровня жизни населения, оказание помощи тем лицам, которые не могут самостоятельно обеспечить себя средствами для существования.

Базовые ориентиры социальной функции сегодня закреплены в Конституции РФ: "Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное

развитие человека”. Реализация этих конституционных основ осуществляется, в числе прочего, через систему социального законодательства, включающего нормы о социальных службах, средствах поддержки семьи, материнства, детства, инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья и т.д.

Но кроме правовой формы, для успешной социальной деятельности государства необходимы и организационное обеспечение, материальные ресурсы, сформировать которые зачастую бывает гораздо сложнее, нежели правовые основы. Социальная деятельность - одна из наиболее затратных в объеме деятельности государства. В частности, в бюджете Российской Федерации 2015 г. более 40 % бюджетных ассигнований выделено именно на финансирование различных направлений социальной политики (социальное обслуживание, поддержка семьи, образование, здравоохранение, жилищная политика).

Для выполнения социальной функции государство создает фонды, расходуемые на выплату пенсий, пособий, здравоохранение, образование. Оно разрабатывает и реализует программы, стабилизирующие занятость населения и сокращающие безработицу.

Для современных государств социальная политика не просто область суверенных полномочий, это обязанность, исполнение которой требует значительных усилий. В данных условиях современные государства пытаются найти механизмы минимизации своих расходов с тем, чтобы получить необходимый результат с наименьшими затратами.

Одним из вариантов подобного “перераспределения” обязанности в развитых экономиках стали механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП). В Отчете Европейской комиссии по ГЧП подчеркивается: “В то время как первоначальной задачей ГЧП должно являться способствование обеспечению эффективности услуг, предоставляемых государственным сектором, с помощью разделения рисков и использования опыта частного сектора, ГЧП также может снизить прямое давление на государственную казну путем обеспечения дополнительных источников капитала”.

Помимо сугубо экономической составляющей, которая в настоящее время активно изучается, соответствующие отношения представляют значительный интерес с точки зрения анализа общих закономерностей развития государства. Можно сказать, что государственно-частное партнерство сопровождает развитие публичной власти от момента ее формирования до настоящего времени. На ранних этапах развития государственности к партнерству прибегали в связи со слабостью и немногочисленностью административного аппарата, развивая систему государственных регалий. Затем в партнерстве находили способ формирования экономической инфраструктуры (дорог, инженерных сооружений и т.д.), используя механизмы концессии. Для современных государств государственно-частное партнерство - один из способов сохранения суверенных полномочий в тех областях деятельности, которые требуют значительных ресурсов. По сути, это форма переноса обязанностей аппарата публичной власти по оказанию государственных услуг на частного партнера, своеобразная трансформация публичной власти. Успешность партнерства зависит от ряда факторов. Во-первых, развиваться оно может только по инициативе публичного субъекта. И если на стороне представителей власти мы наблюдаем, как минимум, скепсис, то результативность процесса будет стремиться к нулю. Весьма показательным, например, является высказывание вице-губернатора Санкт-Петербурга Игоря Метельского, который в одном из интервью указал, что строительство на условиях прямых бюджетных инвестиций для города оказывается дешевле. И государственно-частное партнерство можно использовать только в масштабных проектах. Для строительства же жилья, детских садов, паркингов, объектов жизнеобеспечения эта форма неэффективна³.

Во-вторых, государство самостоятельно задает общие “горизонты” использования государственно-частного партнерства для тех или иных направлений деятельности, как правило, ограничивая возможности использования правовых средств, образующих правовую форму партнерства, конкретными областями. Так, в ст. 7 Закона о государственно-частном партнерстве исчер-

пывающим образом определены объекты, которые могут быть предметом соглашения о партнерстве (всего выделено 16 групп таких объектов). Закон о концессиях этот перечень расширяет (еще 8 групп объектов).

В-третьих, государственно-частное партнерство реализуется в публичном интересе, который формируется как неконфронтационный интерес социальной общности⁴. Успешность государственно-частного партнерства зависит и от потенциальной возможности для частного партнера получить прибыли, и от задачи публичного субъекта достичь цели своей деятельности. Ключевым в этом отношении является представление о партнерстве именно как о взаимовыгодном взаимодействии различных субъектов.

Указанные выше условия обязательны для любой области государственной деятельности. Вместе с тем мировой опыт свидетельствует о том, что именно социальная сфера является своеобразным лидером по реализации проектов государственно-частного партнерства. Думается, что объяснений этому можно найти несколько. Во-первых, область государственной деятельности действительно требует весьма серьезных затрат, а современные государства ориентированы на их оптимизацию. Не случайно, например, одним из элементов бюджетной политики Российской Федерации является так называемый финансовый менеджмент. Во-вторых, эта область деятельности, на наш взгляд, наименее чувствительна к тому, что можно условно назвать борьбой за суверенитет. Государство, сохраняя эффект внешнего организатора процесса, тяжесть затрат по его обеспечению переносит на частного партнера, получая тем самым необходимый результат (например, в области создания образовательной инфраструктуры).

Опыт зарубежных государств свидетельствует, что использование механизмов государственно-частного партнерства для реализации социальной функции государства может быть весьма успешным. Например, в Великобритании, которая является одним из пионеров развития государственно-частного партнерства в области социальной деятельности. Так, в Великобритании существует потребность в ремонте школ на сум-

му более 7 млрд фунтов; при этом реализованы 144 проекта в сфере образования стоимостью 4,1 млрд фунтов (13 % всех). В 2010 г. разработан 15-летняя инвестиционная программа, рассчитанная на инвестиции в размере 2,2 млрд фунтов в год с фокусом на старшие школы.

Помимо сугубо материальных проблем, связанных с ремонтом и строительством школ, через государственно-частное партнерство решаются и более масштабные задачи. Весьма интересен в этом отношении проект строительства и эксплуатации Школы Джо Ричардсона (The Jo Richardson Community School). Школа и муниципальный центр Джо Ричардсона - это средняя школа и центр местного сообщества, построенные по программе ЧФИ. Это первая за 40 лет новая школа, построенная в районе Баркинг и Дагенхэм - одном из беднейших районов Лондона. В школе сейчас 1300 учащихся от 11 до 18 лет, 80 % которых из бедных семей.

Только на проектирование объекта муниципалитет потратил 22 месяца. При этом проект включал не только технические требования к объекту, но и описывал стандарты оказания образовательных услуг, формат обучения и т.д. Помимо собственно школы, муниципалитет в результате получил спортивные площадки, центр образования взрослых, центр дополнительного образования детей, кафе, ясли, театральную студию и библиотеку. Сам проект транслирован как стандарт ГЧП в области образования на другие муниципалитеты.

Говоря о российской практике, мы можем отметить следующее. Во-первых, развитие отношений государственно-частного партнерства рассматривается как приоритетная задача государственной политики и на федеральном, и на региональном уровнях. 16 марта 2012 г., выступая на расширенном заседании коллегии Минздравсоцразвития, В.В. Путин сказал: "Прошу самым внимательным образом изучить лучший отечественный и зарубежный опыт государственно-частного партнерства в социальной сфере. Нам необходимо сделать этот институт одним из важнейших механизмов реализации социальной политики". 7 октября 2013 г. Д.А. Медведев на встрече с предпринимателями, реализующими

проекты в социальной сфере, указал, что государственно-частное партнерство является одним из приоритетов государственной поддержки в этой области.

Во-вторых, имеется некий опыт реализации соответствующих отношений. Так, всего, по данным, представленным в единой информационной системе государственно-частного партнерства, в России реализовано 117 проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере. Из них 27 находится в эксплуатационной стадии⁵. В Томской области с использованием государственно-частного партнерства построено 15 детских садов в 9 муниципальных образованиях. В Татарстане проведена реконструкция здания для размещения центра планирования семьи. В Московской области ведется строительство онкоррадиологических центров для диагностики выявления раковых заболеваний. В Ленинградской и Ульяновской областях создаются центры врачей общей практики и фельдшерско-акушерские пункты. В Москве через систему льготирования аренды выделяются земельные участки из собственности субъекта Федерации для строительства центров дополнительного образования детей (программа “Рубль за квадратный метр”).

В-третьих, в России не сформированы определенные стандарты взаимодействия частных и публичных субъектов при реализации соответствующих отношений. Скорее, мы лишь констатируем наличие определенной практики, причем весьма неоднородной. Так, обсуждение результатов исследования “Развитие государственно-частного партнерства в регионах РФ (на примере 18 субъектов ЦФО)”, проведенное Центром развития ГЧП совместно с ИНСОР, показало: “...в регионах толком не знают, что такое государственно-частное партнерство (ГЧП). Трактуют его по-разному и бизнес, и чиновники. Последние не ведают, как его развивать. И у банкиров о ГЧП свое мнение”.

Одной из наиболее распространенных схем, начало которой было положено в Санкт-Петербурге, является строительство социальных объектов в системе комплексной застройки. Строительство осуществляется за счет инвестора на государственной или муниципальной земле. Одним из

условий выделения земельного участка является исполнение обязательств по строительству некоего значимого объекта - школы, детского сада, больницы и пр. Затем готовый объект выкупается муниципалитетом по себестоимости. Также могут быть выкуплены и жилые помещения, за счет которых пополняется муниципальный жилищный фонд.

По сути, обязанность по возведению объекта социальной инфраструктуры (школы, детского сада и пр.) достается инвестору как бы “в нагрузку” к земельному участку, выделенному под строительство. Контроль публичного субъекта в части реализации проекта сводится к согласованию проектной документации. Заметим, что административная структура Российской Федерации построена таким образом, что собственно заинтересованный орган управления (например, региональное министерство образования) в согласовании участия не принимает.

Разница, на наш взгляд, в подходах, демонстрируемых в России и в Великобритании, весьма существенна. Можно говорить о том, что российский опыт - это некий формат реализации публичных расходов в “упрощенном” варианте, без конкретной системы, конкурсных процедур и т.д. Ни прибыльность проекта, ни заинтересованность частного партнера в его реализации, как правило, в расчет не принимаются. Инициатива, по сути, отсутствует как со стороны публичного субъекта, так и со стороны его партнера.

Представляется, что социальная функция государства именно та область деятельности, в которой необходимость государственно-частного партнерства очевидна. Эта та область, которая требует серьезных затрат публичного субъекта, при этом уровень суверенных притязаний государства не столь высок. Успешность деятельности в данном случае во многом зависит от верного определения целей. Инерция публичного субъекта - одно из базовых препятствий для развития соответствующих отношений. На наш взгляд, необходимо обобщение российского опыта реализации соответствующих проектов с тем, чтобы сформулировать стандарты деятельности публичных и частных субъектов в этой области. Стандарты должны касаться и правовых

форм взаимодействия с частными субъектами, и уровня гарантий для партнеров.

Также представляется весьма важным изучение государственно-частного партнерства с точки зрения общих закономерностей развития государства. В этих отношениях мы имеем дело с ситуациями, когда публичные функции исполняет частный субъект. Осмысление природы такого взаимодействия, его места в механизме реализации функций государства - важная задача современной теории государства и права.

¹ Болгова В.В. Социальная и демографическая политика современного российского государства: не-

которые проблемы интерпретации целей в судебной практике // Социально-политические науки. 2016. № 3. С. 163-166.

² Андреева Е.М. Социальная функция демократического государства (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997. С. 4.

³ URL: <http://www.fontanka.ru/2012/12/06/155>.

⁴ Болгова В.В. Публичный интерес: теоретические основы формирования понятия // Актуальные проблемы правоповедения. 2009. № 2-3. С. 3-7.

⁵ Статистика реализации проектов в социальной сфере. URL: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/static_realization_tkachenko.pdf.

Поступила в редакцию 03.09.2016 г.