

Муниципально-частное партнерство в Санкт-Петербурге в аспекте развития межсекторного социального партнерства

А.И. Плотников

Донецкий национальный университет

89112340775@mail.ru

Аннотация

В аспекте концепции межсекторного социального партнерства, на примере муниципального самоуправления Санкт-Петербурга рассматривается состояние, потенциал и перспективы развития муниципально-частного партнерства. Рассматривается сложившиеся условия в нормативной сфере, общие условия и предпосылки для развития межсекторного партнерства на муниципальном уровне, а также обосновывается ошибочность дискурса на тему социальной ответственности бизнеса.

Ключевые слова: межсекторное социальное партнерство, муниципально-частное партнерство, бизнес, власть, муниципальная власть, публичный партнер, частный партнер.

Цель данной работы — рассмотрение муниципально-частного партнерства на примере Санкт-Петербурга на основе концепции межсекторного социального партнерства власти, бизнеса и общества. Анализ сложившихся условий в нормативной сфере, общих условий и предпосылок для развития межсекторного партнерства на муниципальном уровне, заставляет обратиться к исследованию публичного дискурса о социальной ответственности бизнеса. В работе использован более описательный метод для изучения проблематики межсекторного социального партнерства на муниципальном уровне.

Сложные взаимоотношения России с рядом государств, удешевление экспортных энергоресурсов и санкции оказывают влияние на экономическое благополучие страны. Массовый импорт продовольствия, техники и много другого привели к тому, что как страна, так и регион находятся в сильной зависимости от внешних поставок, в Санкт-Петербурге производственных мощностей, способных удовлетворить потребительские запросы населения не хватает. По состоянию на 2016 год в Санкт-Петербурге только 8 % коммерческого сектора занимается производством, около 60 % — торговлей, оставшаяся доля бизнеса сосредоточена в сфере услуг. Данное положение не

лучшим образом характеризует регион в точки зрения экономической безопасности. Из-за кризиса налоговые поступления от частного сектора сокращаются, а региональный и федеральные бюджеты ориентированы на снижение расходов.

В сложившихся условиях положение муниципальной власти Санкт-Петербурга отягощается многими нерешёнными вопросами. Особенность организации местного самоуправления города состоит в отличии от остальных регионов России, что создает особые условия функционирования власти. Ограниченный объем полномочий [3] и близость к обществу при низком уровне финансовой обеспеченности создает неблагоприятные условия для легитимности существования данного уровня власти в Санкт-Петербурге. Большое количество муниципальных образований с непонятными для большинства населения полномочиями рождает специфическое восприятие власти. Основы муниципального самоуправления города требуют пересмотра через реформирование и укрупнение муниципалитетов, необходимо определить новые принципы работы.

В настоящих условиях для сохранения доверия населения стоит серьезно озаботиться повышением эффективности организации и расходования финансов, а также уделить особое внимание объединению ресурсов различных секторов жизнедеятельности с целью обеспечения синергии. Формирование партнерств потенциально способно обеспечить дополнительные возможности для стабильного развития территории. Однако стоит отметить, что для осуществления различного вида партнерских взаимодействий на муниципальном уровне Санкт-Петербурга практически отсутствует нормативная база. Необходимость поиска дополнительных средств декларируется, но нет социальных групп и акторов, заинтересованных в таких взаимодействиях, а также и условий для развертывания такой деятельности. Организация межсекторного партнерства и формирование его нормативной базы и инфраструктуры способствует снижению социальной напряженности за счет привлечения к управлению активной общественности.

В нашей стране внимание развитию государственно-частного партнерства уделяется на политическом уровне. 16 марта 2012 года, выступая на коллегии Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Владимир Путин предложил сделать государственно-частное партнерство (ГЧП) одним из важнейших механизмов реализации социальной политики в России, заявив о необходимости "самым внимательным образом изучить лучший отечественный и зарубежный опыт государственно-частного партнерства в социальной сфере» и «сделать этот институт одним из важнейших механизмов реализации социальной политики» [10]. В Санкт-Петербурге принят закон от 25.12.2006 г № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», что сыграло положительную роль в развитии отношений государства и бизнеса, в дальнейшем развитии правовой инфраструктуры для легального партнерства между публичным и частным секторами. По версии Центра развития Государственно-частного партнерства в 2014 году Санкт-Петербург занимал первое место среди российских регионов. Стоит отметить, что федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном

партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил силу лишь с января 2016 года, а до этого нормативной базой государственно-частного партнерства на федеральном уровне отчасти служил № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. Новый закон, регламентирующий партнерство власти и бизнеса, обеспечил понятные правила сотрудничества и ограничил возможности симулирования партнерства в коррупционных целях.

В сфере политических исследований большой интерес вызывает межсекторное социальное партнерство (возможны другие термины, но идентичные по содержанию) как конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, общественные организации). Такое партнерство выгодно населению территории и каждой из сторон, обеспечивая синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем [5]. Подобное объединение ресурсов общественных секторов заключается в консолидации общественной энергии, а солидарное общественное участие становится эффективным способом снижения общественного напряжения. Для государственного сектора партнерство повышает потенциал в разработке и реализации политики, которая способна улучшить легитимность государственного сектора. Для общественных организаций партнерство дает организационное развитие, появление дополнительных ресурсов, навыки лоббизма, признание и повышение статуса. Для бизнеса партнерство дает улучшение репутации бренда, способствует росту лояльности к нему на местных рынках, расширяет возможности управления рисками, предоставляет преимущества в привлечении, мотивации и удержании работников, а также способствует гуманизации бизнеса [7]. Необходимо добавить, что публичный сектор повышает эффективность использования бюджетных средств, привлекает дополнительные ресурсы и повышает легитимность принятых решений.

В чем сравнительное преимущество межсекторного социального партнерства? Это комплексный подход в управлении или, по-другому, «интегрированное публичное управление»! Объединение всех возможных ресурсов в принятии решения и возможность повысить эффективность посредством «управления через сотрудничество». Стремление снизить издержки и повысить благосостояние общества является основной движущей силой данной концепции.

Муниципально-частное партнерство как политико-управленческая категория требует уточнения. А.Е. Лапин и И.Ф. Алиуллов определяют ее следующим образом: «муниципально-частное партнерство как совокупность форм и механизмов среднего и долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления и хозяйствующими субъектами с целью реализации общественно значимых проектов на территории муниципального образования» [8]. Однако на практике, в отличие от государственно-частного партнерства, муниципально-частное партнерство в Санкт-Петербурге не представлено в повестке дня и практически отсутствует. Нет ни нормативных документов, ни мотивации муниципальной власти, ни понимания бизнесом своего интереса от данного взаимодействия. Налицо полное отсутствие интереса и политической воли в обсуждении данного

направления. Также важно учитывать региональную особенность муниципального законодательства. Муниципальное самоуправление в Санкт-Петербурге помимо Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнительно ограничено Законом Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге». В этом законе полномочия муниципалитетов, прописанные в статье 10, наделяют местное самоуправление почти 50 компетенциями, из которых в отношении бизнеса упомянуто только в пункте 23 — содействие развитию малого бизнеса на территории муниципального образования. Многие из 111 муниципальных образований Санкт-Петербурга имеют комиссии по развитию малого и среднего бизнеса, однако существенной работы в данном направлении не ведется, в основном ограничивается бесплатными курсами для начинающих предпринимателей. В единичном случае возможно взаимодействие муниципальной власти и отдельных представителей бизнеса, но подобное взаимодействие ведется на основе индивидуальной воли отдельных лиц преимущественно в виде меценатства.

Поскольку ориентация на развитие партнерства не прописана в полномочиях муниципальной власти, то нет ни мотивации, ни интереса в организации данной деятельности во избежание противостояния с надзорными органами.

Межсекторное социальное партнерство является потенциально перспективной стратегией стабильного развития муниципального образования и является хорошим ориентиром на перспективу, но трёхстороннее партнерство, в отличие от партнерства между властью и бизнесом, менее понятно для муниципальных управленцев. Тем не менее, для развития культуры взаимовыгодного сотрудничества первоначально актуально развитие именно муниципально-частного партнерства. Привлечение коммерческих организаций к развитию территории является благим, но, при этом, сложным процессом с поиском взаимовыгодных точек соприкосновения.

В партнерстве между властью и бизнесом стоит вспомнить имеющий популярность эвфемизм «социальная ответственность», который подразумевает, что коммерческий сектор несет перед обществом, помимо налогов и социального пакета для персонала, дополнительную ответственность, выражающуюся в поддержке различных социальных проектов.

Для осмысления жизнеспособности подобного диалога с бизнесом уместным будет апелляция к теории корпоративного эгоизма Милтона Фридмана [6], считавшего, что социальная ответственность ограничена использованием своих ресурсов только для увеличения прибыли. Получается, что апелляция публичного сектора к бизнесу с темой социальной ответственности выводит коммуникацию в деструктивное поле и по факту превращается в наложение дополнительных поборов со стороны институтов власти, что не лучшим образом сказывается на взаимопонимании упоминаемых секторов и доверии между ними. Не должно быть давления на бизнес, взаимодействие должно быть взаимовыгодным и вестись в категориях партнерства.

Взаимовыгодному интересу более соответствует теория «разумного эгоизма», в рамках которой социальная ответственность бизнеса — это просто

«хороший бизнес», поскольку сокращает долгосрочные потери прибыли и является залогом выживания и вкладом в безопасность и устойчивость.

Цель частного сектора заключается в извлечении максимальной прибыли, и вся социальная ответственность ограничивается налоговыми выплатами и социальным пакетом для работников. Любые другие разговоры о дополнительной ответственности бизнеса вызывают недоумение и протест. Помимо накладываемого обязательства с размытыми границами бизнес несет повышенные риски в процессе своего существования. Особенно мало приемлемо подобное обременение ответственностью на малый бизнес имеющий тенденцию на сокращение в условиях кризиса.

Также стоит обратить внимание на тип бизнеса, с которым более актуально выстраивание партнерства. В нашей стране выделяют крупный, средний и малый бизнес. Практика государственно-частного партнерства сложилась в основном между крупным бизнесом и региональной властью. В Санкт-Петербурге примером может служить строительство Западного скоростного диаметра, Юго-Западных очистных сооружений (ЮЗОС), строительство и введение в строй тепловой магистрали от Северо-Западной ТЭЦ к Приморской котельной и ряд других проектов, продемонстрировавших перспективный потенциал межсекторного партнерства. И это партнерство имеет долгосрочную стратегическую перспективу, что обеспечивает стабильное развитие региона.

Для уровня муниципальной власти более актуально партнерство с малым и средним бизнесом. И тут детально нужно рассматривать взаимный интерес, который может иметь потенциальный участник партнерства.

Муниципальное самоуправление, как упоминалось ранее, ощущает нехватку финансовых средств, что ведет к ограничению количества социальных мероприятий и снижению качества дворового благоустройства, а ограниченность в полномочиях сокращает коридор возможностей деятельности во избежание проблем с надзорными органами. Но этот орган власти находится на определенной территории и работает с населением, социальными и культурными учреждениями, районными исполнительными органами и многими другими, кто вызывает интерес у коммерческого сектора.

К примеру, Муниципальное образование Санкт-Петербурга обладает помещением, которое нуждается в ремонте и не используется, бюджет муниципалитета не позволяет осуществить ремонт, но при этом несет издержки по его содержанию. Город испытывает нехватку детских развивающих центров и в таком помещении частный сектор может за свой счет произвести ремонт, взять на себя оплату содержания данного помещения. Взамен частный сектор получает возможность использования муниципального имущества для осуществления социальной коммерческой деятельности, а в сотрудничестве с отделом опеки и попечительства дополнительно принимать определенный процент детей из нуждающихся семей. В результате муниципальное образование из привлеченных ресурсов осуществляет ремонт помещения, снимает с себя нагрузку по содержанию и частично решает проблему устройства детей в детские сады для социально незащищенных семей. Частный сектор, осуществив ремонт помещения на длительную перспективу, избавляет себя от необходимости выплаты арендной платы, обеспечивает себя бесплатной рекламой и лояльностью населения.

Также помещение может быть использовано как образовательный центр, творческая студия, бизнес-инкубатор для малого и молодежного предпринимательства или как ресурсный центр. Вариантов эксплуатации данного помещения много.

Другой проект: производителю пищевой продукции сложно попасть на полки крупных сетевых магазинов, поскольку объем производства небольшой и осуществить плату за входение в сеть не позволят капитализация бизнеса. Благодаря муниципально-частному партнерству, производитель, осуществляя взаимодействие с муниципальным образованием, получает доступ к потребителю, бесплатную рекламу и имидж социально-ориентированного бизнеса. Стоит заметить, что реклама в классическом её восприятии становится менее эффективной и развивать бизнес становится актуально через проекты социальной инженерии.

Для возможности осуществления подобного проекта в Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» необходимо внесение поправок, дающих право на осуществление муниципально-частного партнерства. Необходимо увеличить количество полномочий муниципальной власти Санкт-Петербурга для расширения возможности поиска и привлечения дополнительных ресурсов.

Межсекторное социальное партнерство добавляет к участию помимо частного сектора общество, в широком его представлении, либо общественные организации и на первом этапе участие данного сектора возможно путем соглашения между коммерческой организацией участвующей в муниципально-частном партнерстве и общественным институтом. На муниципальном уровне это может быть Общественный Совет муниципального образования, Молодежный Совет, волонтерские организации или гражданские движения объединенные определенной проблематикой. Наиболее остро на повестке дня стоит проблема раздельного сбора и утилизации мусора. Именно данная сфера должна решаться посредством межсекторного социального партнерства. Петербург в этом направлении находится в крайне неблагоприятном положении и популяризация на муниципальном уровне трехстороннего партнерства способно сформировать культуру утилизации и начать развитие вторичной переработки мусора в регионе.

Учитывая выше сказанное, сделаем попытку сформулировать необходимые шаги для внедрения технологии социального партнерства на муниципальном уровне Санкт-Петербурга:

- пересмотреть культуру управления и ориентироваться не на освоение бюджета, а на количество осуществленных проектов и их общей капитализации;
- муниципальной власти следует научиться самостоятельно находить ресурсы, инвесторов, формировать программы развития, поскольку более всех приближен к населению и лучше осведомлен о потребностях своей территории;
- муниципальная власть должна быть четко мотивированна ростом благосостояния на своей территории;
- муниципалитеты должны быть инициаторами партнерства;
- учёт всех предпринимателей на территории муниципалитета;

- увеличение полномочий муниципалитетов в направлении развития муниципально-частного партнерства и межсекторного партнерства;
- создание в муниципалитетах комиссий по муниципально-частному партнерству.

Анализируя выше изложенное необходимо отметить, что актуальность внедрения муниципально-частного партнерства в системе муниципального самоуправления Санкт-Петербурга в условиях затяжного кризиса имеет острую необходимость из-за нехватки денег, а перспектива развития межсекторного социального партнерства способно обеспечить консолидированное управление. Благодаря «управлению через сотрудничество» расширяется круг участников у которых создается представление соучастия в управлении, что способствует снижению социальной напряженности в обществе. Совместное участие всех основных секторов общества потенциально способно обеспечить рост доверия в обществе, и повысить уровень гражданской ответственности.

Литература

- [1] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
- [2] Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 N 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (принят ЗС СПб 20.12.2006) // СПС КонсультантПлюс.
- [3] Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 N 420-79 (ред. от 26.12.2014) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» // СПС КонсультантПлюс.
- [4] Государственно-частное партнерство. Комментарии федерального закона о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации. – М.: Гелиос АРВ, 2016. – 496 с.
- [5] Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: теория, механизмы, технологии, практика. Учебное пособие. ТАСИС. М.: 2004. 128 с.
- [6] J Friedman M. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits // The New York Times Magazine, September 13, 1970.
- [7] Jorgensen, M. Evaluating cross-sectoral partnerships; Working paper presented at the conference «Public-private partnerships in the post WSSD context»; Copenhagen Business School, 2006.
- [8] Лапин А.Е., Алиуллов И.Ф. К вопросу о формировании муниципально-частного партнерства в РФ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. №4. <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-formirovanii-munitsipalno-chastnogo-partnerstva-v-rf>.
- [9] Плотников А.И. Межсекторное партнерство как социальная инновация для муниципальной власти России // Современные научные исследования и инновации. 2011. № 1. <http://web.snauka.ru/issues/2011/05/404>.
- [10] Путин: ГЧП должно стать одним из важнейших механизмов социальной политики // РИА Новости, 2012 <https://ria.ru/society/20120316/596800369.html>.

Municipal-private partnership in St. Petersburg in the aspect of development of cross-sectoral social partnership

A.I. Plotnikov

Donetsk National University

In the aspect of cross-sectoral social partnership, for example, municipal government of St. Petersburg considers the status, potential and prospects of development of municipal-private partnership. Examines current conditions in the regulatory sphere, the General conditions and prerequisites for the development of intersectoral partnerships at the municipal level, and proves the fallacy of the discourse on social responsibility of business.

Keywords: public-private partnership, cross-sectoral social partnership, municipal-private partnership, businesses, government, municipal authority, public partner, private partner.