ИСТОЧНИК:
Фатеев, В.С. Партнерство публичного, частного, неправительственного секторов и перспективы его развития в городах и регионах Республики Беларусь // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы VIII Междунар. науч. конф. (Минск, 18–19 окт. 2007 г.): в 4 т. Т.1 / Редкол.: С.С.Полоник и др. – Мн.: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2007. – С. 472–481.

ПАРТНЕРСТВО ПУБЛИЧНОГО, ЧАСТНОГО И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ В ГОРОДАХ И РЕГИОНАХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Фатеев В.С.,
доктор экономических наук, профессор,
Белорусский государственный экономический университет

Раскрытие темы, заявленной выше в названии доклада, целесообразно начать с небольшого обзора современных международных тенденций, наблюдаемых в развитии теории и практики управления региональной и городской экономикой.

Специалисты отмечают, что в течение последних десятилетий во многих странах, а также на уровне супранациональных образований, например, Европейского союза, постепенно происходили изменения в принципах, используемых в области регулирования регионального и городского развития: это и переход от централизации к децентрализации, применение принципов субсидиарности, программирования, транспарентности (или прозрачности) в проведении региональной и городской политики, а также ряда других относительно новых требований, выдвигаемых к современному управлению региональными и локальными сообществами.

Особо стоит отметить *принцип партнерства*, на котором в настоящее время строится государственное регулирование во многих странах с развитой рыночной экономикой, а также работа основных институтов Евросоюза. Имеется в виду как замена отношений субординации на установление партнерских отношений между органами власти и управления различного уровня – национальными (федеральными), субнациональными (региональными, местными) и супранациональными (наднациональными, межгосударственными) органами управления, так и между органами управления одного уровня, но занимающихся выполнением различных функций, а также между государственными органами, неправительственными организациями, представляющими гражданское общество, а также частным сектором (см. рис. 1).

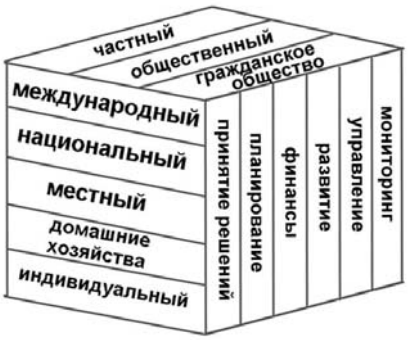

Рис. 1. Использование принципа партнерства между различными секторами, уровнями и функциями управления как свидетельство перехода от стиля управления «менеджеризм» к предпринимательскому стилю.
Источник: [5].

Эксперты из Урбан Института (Вашингтон, США) отмечают, что за последние два десятилетия в мире произошла «тихая революция» в управлении муниципальной

собственностью [1, с. 19], которая была следствием ломки представлений о роли органов местного самоуправления в качестве собственника и широком распространении следующих точек зрения:

– муниципальные органы являются неэффективными собственниками недвижимости. Поэтому во многих странах начались процессы приватизации муниципальной собственности, и постепенно стала изменяться роль местных органов: муниципалитеты стали отказываться от прямого участия в строительстве и предоставлении недвижимости конечным пользователям и все более активно стали выполнять функцию создания благоприятных условий для развития частных предприятий, в первую очередь, в виде соответствующей нормативной правовой базы, программ в области образования, подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, физического планирования и т.д. (эту тенденцию также отмечают эксперты Совета Европы [2, с. 46]);

– муниципальная земля и недвижимость – это не бесплатные блага местного сообщества, а тот ресурс для его развития, который должен эффективно использоваться. В результате, муниципальные органы стали больше внимания уделять учету своих доходов и расходов, связанных со строительством, приобретением, эксплуатацией и продажей муниципальной собственности;

– как муниципальный, так и государственный сектор могут использовать опыт менеджмента, накопленный в частном секторе.

Кроме того, эксперты Урбан Института отмечают еще одну тенденцию: все большее распространение получает идея о том, что не только муниципальные органы менее эффективно (по сравнению с частными компаниями) используют свою собственность и управляют своим имуществом, но и государственные. Причем, по отдельным объектам публичной собственности «органы местного самоуправления могут быть более эффективными управляющими, … чем центральное правительство или его территориальные органы» [1, с.14].

Во многих странах широко используется приватизация не только избыточных, не длительно не используемых объектов муниципальной собственности, но и тех, которые каждодневно обеспечивают выполнение местными органами самоуправления закрепленных за ними основных, а также добровольных функций.

Развитие партнерства между государственным, муниципальным и частным сектором, вылившееся в процесс так называемой «приватизации части публичных функций», происходит в самых разных формах:

- «агентификации», т.е. передачи функций, ранее выполнявшихся государственными или муниципальными органами, специальным организациям (агентствам или независимым органам);
- реинжиниринга процесса функционирования государственных и муниципальных органов, упрощения порядка работы, сокращении различных процедур, инструкций, правил и т.п.;
- введения коммерческого расчета в государственное и муниципальное управление;
- ориентации бюджетных статей на финансирование не самого процесса предоставления публичных услуг, а на достижение конечных результатов;
- заключения с частными организациями контрактов или в других формах полной или частичной передачи частному сектору муниципальных функций;
- «маркетизации» выполнения муниципальных услуг, т.е. ведение конкуренции в процесс их предоставления, обеспечение обслуживания населения несколькими операторами;
- ориентация на потребителя путем оценки деятельности государственных и муниципальных органов по качественным показателям и стандартам обслуживания.

Все эти изменения последних двух-трех десятилетий в совокупности получили название «новый публичный менеджмент» (New Public Management) [3].

Среди основных методов или способов ведения современного муниципального хозяйства обычно выделяют следующие: прямое управление; муниципально-подрядная система; муниципально-арендная система; муниципальная концессия [4].

Название первого метода – «прямое управление» – говорит само за себя, с помощью его муниципалитет осуществляет непосредственное руководство муниципальными предприятиями. Органы управления такими предприятиями могут быть сформированы разными способами: назначения руководителей предприятия из числа служащих исполнительных органов местного самоуправления; найма профессиональных менеджеров; с помощью коллегиальных и выборных органов – дирекций предприятий.

Например, в Австрии с помощью первого метода муниципалитеты управляют предприятиями, занятыми в общественном транспорте, энерго- и водоснабжении, канализации, уборке мусора. В то же время в Бельгии виды экономической деятельности, в которых работают муниципальные и региональные предприятия, немногочисленны, причем, традиционно они организуются на межмуниципальной основе. Межмуниципальные формы экономической деятельности также широко распространены в Швеции и других странах [2, с. 17].

Специалисты отмечают, что муниципальные предприятия с прямой формой управления имеют ряд преимуществ, как перед частными, так и государственными. Они производят, как правило, более дешевые товары и услуги, чем частные фирмы, и в то же время – более качественные, чем государственные предприятия. Доходы, получаемые от производства на таких предприятиях, поступают в местный бюджет. Создание, расширение, реорганизация, перепрофилирование муниципальных предприятий активно используется органами местного самоуправления в качестве инструментов местной экономической и социальной политики, а введение муниципальной монополии часто позволяет минимизировать издержки производства за счет эффекта от масштабов производства, уменьшить коммерческие риски [4].

Как правило, органы местного самоуправления создают муниципальные предприятия, не ориентированные на получение прибыли, перед ними в основном ставятся задачи, обеспечивающие реализацию интересов всего местного сообщества. Однако во многих странах законодательство не запрещает заниматься муниципальному сектору экономической деятельностью, преследующей те же цели, что и у частного. Долевое участие муниципальных органов в частных компаниях также разрешено в большинстве стран. В то же время есть и обратные примеры. Так, на Кипре местные органы не имеют права заниматься какой-либо экономической деятельностью с целью получения прибыли, а также принимать долевое участие в частных компаниях [2, с. 18].

Муниципально-подрядный метод заключается в том, что для строительства каких-то объектов и выполнении определенных функций на конкурсной основе нанимаются частные подрядчики.

При использовании муниципально-арендндного метода муниципальное имущество сдается в аренду на определенный срок.

Наконец, муниципальная концессия представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности [4].

Российские специалисты Э.А. Уткин и А.Ф. Денисов приводят интересные данные, характеризующие широко распространенную во всем мире практику выдачи муниципалитетами подрядов частным организациям. Прежде всего, необходимо отметить, что развивать данную форму партнерства с частным сектором муниципалитеты вынуждает необходимость повышения местными органами власти эффективности выполнения возложенных на них функций. И по отдельным из этих функций данная задача решается довольно успешно.

Так, проведенные в США, Канаде, ФРГ и Швейцарии независимые исследования выполнения такой услуги, как сбор твердых бытовых отходов, привели к практически

одинаковым результатам: затраты на сбор мусора муниципальными организациями примерно на 35% выше, чем соответствующие расходы у частных компаний, причем качество работы такое же. Стоимость дорожного строительства, проводимого городскими организациями, была в среднем на 96% выше, чем стоимость работ, выполнявшихся подрядчиками; затраты муниципальных организаций по уборке улиц оказались выше на 43%, по работе дворников – на 75%, по обслуживанию дорожно-транспортной сигнализации – на 56%, а по уходу за зелеными насаждениями – на 37%. При этом учитывались затраты на контроль выполнения контрактов, а также качества работы. В среднем же затраты муниципальных служб, связанные с оказанием различных услуг, на 40% выше, чем у частных компаний, при этом цена услуг частных фирм на 28% ниже, чем у муниципальных предприятий [4].

В то же время следует учитывать, что в тех сферах деятельности, где результаты проявляются не сразу, и (или) не поддаются прямому измерению, применение контрактной системы может привести к определенным социальным проблемам. Опыт США показывает, что использование муниципальных заказов в гуманитарной сфере снизило издержки муниципальных служб, однако качество услуг значительно пострадало: снизилось число воспитателей на определенное число детей, увеличилась численность детских групп и детей в яслях, ухудшилась оснащенность яслей, сократилась заработная плата воспитателей.

Кроме того, оказалось, что негосударственные детские учреждения ограничивают доступ к услугам беднейших слоев населения, предпочитая иметь дело с обеспеченной клиентурой. Повышение рентабельности в частных учреждениях достигается за счет снижения затрат на одного ребенка, а также сокращения ассортимента предоставляемых услуг. Тем самым повышается экономическая эффективность, но не доступность, количество и (или) качество услуг. Данная тенденция была обусловлена проведением политики «субсидии под заявки», базировавшейся на предположении, что увеличение заявок означает увеличение объема предоставляемых услуг. Эта политика привела к сокращению объема услуг, предоставляемых семьям с низкими доходами, что стало одним из следствий сознательной переориентации федеральной политики США с забот о бедных на внимание к обеспеченным классам [4].

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что как муниципальные, так и частные предприятия имеют свои достоинства и недостатки. Однако нередко возникают ситуации, когда одновременно проявляются слабые стороны и общественного или публичного сектора (совокупность государственного и муниципального), и частного сектора. При возникновении подобных ситуаций в мировой практике все чаще привлекается к партнерству так называемый «третий сектор» – неправительственные организации. В таблице 1 приведена сравнительные характеристики указанных трех секторов в качестве производителей услуг населению, а также наиболее успешно решаемых ими задач, которые, на наш взгляд, не требуют комментариев.

Практику организации партнерства между муниципальным и частным сектором в современной развитой экономике рыночного типа можно проиллюстрировать на примере Швеции. Прежде всего, следует отметить, что коммуны и ландстинги (или областные, региональные органы управления) Швеции являются крупнейшими работодателями и в этом качестве играют весомую роль на национальном и региональных рынках труда, обеспечивая рабочими местами свыше 1,1 млн. человек. Четверть занятого в шведской экономике населения сегодня работает в организациях, финансируемых из бюджетов коммун и ландстингов или на предприятиях, принадлежащих органам самоуправления, но осуществляющих свою деятельность на основе принципа самофинансирования. Около 60% всех расходов коммун и примерно половина выплат из бюджетов ландстингов напрямую связаны с оплатой труда [7, с. 7].

В то же время органы самоуправления Швеции имеют в своей собственности относительно небольшое количество предприятий: в 2003 г. их насчитывалось всего 1416

1533 у коммун и 110 122 у ландстингов. Большинство коммун имеет от 1 до 10 предприятий, в крупных городах их может быть несколько десятков. Например, в Стокгольме их 55 74, в Гётеборге – 67 69. Большая часть ландстингов имеет по 3–5 предприятий, в ландстинге Стокгольма их 20 24, в Вестра Гёталанд – 17 17, в Даларна – 10 10 собственных предприятий [8, 105–112]. Общая тенденция в изменении количества муниципальных и региональных предприятий такова: если в 70-х – 80-х годах прошлого века их число оставалось почти неизменным, то в последние десять лет оно медленно, с небольшими колебаниями по отдельным годам, но всё же сокращается.

Структура коммунальных предприятий по правовым формам организации такова: 1262 1369 предприятий, т.е. 89% от их общего количества, представляют собой акционерные общества, в большей части которых удельный вес акций, принадлежащих коммунам, составляет 100%; 97 предприятий – это различные фонды, остальные – всевозможные коммунальные ассоциации. Если проанализировать структуру коммунальных предприятий по отраслям и видам деятельности, то более половины из них (52%) занимается управлением недвижимостью и сдачей в аренду коммунальной собственности, около 21% – энерго- газо- и водоснабжением, 9,3% – предоставлением различных услуг населению, более 8,7% – общественным транспортом и коммуникациями, менее 2 % – гостиничным хозяйством и общественным питанием [9].

Таблица 1. Сравнительные характеристики трех секторов как производителей услуг населению
(В – *высокий,* Н – *низкий,* С – *средний)*

	Общественный сектор	Частный Сектор	Третий сектор (неправительственные организации)
Сильные стороны общественного сектора			
Стабильность	В	Н	С
Умение решать проблемы, не связанные с основной миссией	В	Н	С
Иммунитет к протекции, фаворитизму	В	С	Н
Сильные стороны частного сектора			
Быстрая реакция на изменения ситуации	Н	В	С
Умение внедрять новшества	С	В	С
Стремление перенимать опыт других организаций	Н	В	С
Стремление отказываться от всего устаревшего и негодного	Н	В	С
Способность идти на риск	Н	В	С
Умение накапливать капитал	С	В	Н
Профессионализм	С	В	С
Умение использовать экономию в масштабах производства	С	В	Н
Сильные стороны третьего сектора			
Умение удовлетворять потребности различных слоев населения	Н	С	В
Сочувствие и преданность	С	Н	В
Одухотворенный подход к решению проблем	Н	Н	В
Умение завоевывать доверие	С	Н	В

Примечание – Источник: Цит. по: Филиппов, Ю.В., Авдеева, Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000. – С. 90. *Первоисточник* – Osborne, D., Gaebler, T. Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: Penguin Books, 1993. – P. 345.

Экономическая деятельность коммунальных предприятий регулируется тем же законодательством, что и частных компаний. Единственное отличие заключается в том, что деятельность коммунальных предприятий, впрочем, как и всех органов самоуправления, в соответствии с принципом гласности, который зафиксирован в Конституции Швеции, открыта для контроля общественности, и каждый гражданин имеет право ознакомиться с документами их отчетности, за исключением тех, которые подпадают под регулирование Акта о государственных секретах.

В последние десятилетия местные органы самоуправления относительно большой объём своих задач выполняют с привлечением частного сектора на условиях подряда. Частные предприятия по контракту с коммунами обеспечивают обслуживание лиц пожилого возраста (частные дома престарелых, поставка питания и другие формы обслуживания частными фирмами при организации коммунальными службами помощи престарелым на дому, предоставление частными жилищными компаниями дополнительных услуг лицам пожилого возраста за счет коммун, и т.п.). Развиваются также частные предприятия, занимающиеся воспитательной работой с трудными подростками, с детьми, потерявшими родителей, а также реабилитацией лиц, злоупотребляющих алкоголем и наркотиками. В Швеции, наряду с коммунальными школами и гимназиями, уже давно существуют частные учреждения образования. Однако дальнейшее расширение применения таких форм сотрудничества коммунального и частного сектора в шведской экономике сдерживается из-за недостаточно высокой конкуренции среди предприятий-подрядчиков.

В Швеции имеется также большой опыт приватизации коммунальных объектов. Например, в начале 1990-х годов около 30% коммун распродали значительную часть своих объектов по обеспечению электроэнергией, большое количество жилья, культурно-спортивных сооружений. Исследования показывают, что процесс приватизации в целом привел к повышению эффективности работы указанных объектов, однако, и затраты коммунальных органов по предоставлению соответствующих услуг тоже выросли [10, с. 64-67].

При решении общих задач всё более расширяется сотрудничество коммун, а также партнерство между коммунами и ландстингами. Например, по простому контракту, заключенному между муниципалитетами часто осуществляется строительство различных объектов водоснабжения и канализации, очистных сооружений и т.п. В случае, если стороны заинтересованы в развитии долгосрочного и более широкого сотрудничества, они могут учредить так называемую «федерацию местных органов самоуправления». В рамках таких федераций одна или более коммун могут осуществлять свои функции в кооперации с одним или несколькими ландстингами. Федерации могут быть переданы отдельные полномочия по принятию решений. В середине 2004 г. всего по стране насчитывалось 84 таких объединения. Другой формой кооперации органов самоуправления является создание двумя или более коммунами или ландстингами совместного органа по управлению той или иной сферой деятельности (например, работой гимназий, поликлиник и т.п.). По оценкам шведских специалистов, в том же году функционировало 22 подобных органа. Кроме того, в соответствии со шведским законодательством, коммуны и ландстинги имеют право создания корпораций и фондов в совместной собственности [11, с. 3].

В Республике Беларусь последние полтора десятилетия также отмечены проведением процесса приватизации предприятий и организаций коммунальной и

республиканской собственности. В отдельные годы этот процесс, в особенности по отношению к объектам коммунальной собственности проходил достаточно интенсивно. Однако к настоящему времени он резко затормозился, несмотря на то, что в экономике Беларуси, как в целом, так и практически по всем ее регионам, в государственной собственности (а коммунальная собственность, наряду с республиканской, согласно действующему белорусскому законодательству, определена как вид государственной собственности) существует множество предприятий, производящих те товары и услуги, которые в странах с развитой рыночной экономикой давно и успешно, т.е. с более высоким уровнем эффективности и качества, взял на себя частный сектор.

Кроме того обращает на себя внимание очень слабое развитие партнерских экономических отношений между самими местными органами управления и самоуправления (на договорной основе, в форме акционерных обществ и т.п.), в частности, практики совместного предоставления отдельных публичных услуг населению органами управления двух или нескольких соседних административно-территориальных единиц.

На наш взгляд, решение двух указанных выше проблем в Беларуси зависит не только от внесения соответствующих изменений в государственную региональную и городскую политику, но и от того, насколько интенсивно и глубоко будут осуществляться процессы совершенствования действующей системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

В последние годы в нашей стране подготовлено несколько концепций реформирования местного управления и самоуправления. Представляется, что содержащиеся в некоторых из них предложения по осуществлению дальнейшей децентрализации управления, а также расширение практики государственного стимулирования использования местными органами управления различных форм совместного осуществления экономической деятельности (в партнерстве между собой, так и с частными предприятиями, неправительственным сектором) заслуживают активной поддержки и реализации.

Использованные источники

1. Управление коммунальной собственностью: подходы и опыт в Кыргызстане: материалы конф., 11 июля 2001 г. / Урбан Институт Бишкек, USAID. – Бишкек, 2001.
2. Экономическая деятельность местных и региональных органов власти. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Совет Европы. – Страсбург, 1995.
3. Cassese, S. The Age of Administrative Reforms / S. Cassese // British Council [Electronic resource]. – London, 2005. – P. 9–14. – Mode of access: http://www.britishcouncil.pl/governance/mge.doc/. – Date of access: 10.03.2005.
4. Уткин, Э.А., Денисов, А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учеб. пособие. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001.
5. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001. – London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd.
6. Statistical Yearbook of Sweden 2006. Volume 92. – Stockholm: Statistics Sweden, 2005.
7. The Economy Report. On Swedish Municipal and County Council Finances. November 2006. Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2007.
8. Statistical Yearbook of Administrative Districts of Sweden 2007. Stockholm: Statistics Sweden, 2007.
9. Enterprises owned by municipalities 2005: some economic facts // Statistics Sweden [Electronic resource]. – Stockholm, 2007. – Mode of access: http://www.scb.se/. – Date of access: 19.07.2007.

10. Хэггрут, С., Кронваль, К., Рибердаль, К., Рюдебек, К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы / Шведский Институт. Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996.
11. Local Government in Sweden: Fact Sheet [Electronic resource]. – Stockholm: Swedish Institute, 2005. – Mode of access: http://www.sweden.se/templates/cs/FactSheet____11476.aspx. – Date of access: 18.03.2006.