

На правах рукописи

ТОЩЕНКО ВЛАДИМИР ВАЛЕРЬЕВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК
ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

Специальность: 08.00.01 (01) – «Экономическая теория»
(общая экономическая теория)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва - 2011 г.

Диссертация выполнена на кафедре экономической теории факультета
государственного управления Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Катихин Олег Владимирович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Архипов Анатолий Иванович

кандидат экономических наук, доцент
Деленян Арут Андроникович

Ведущая организация: Институт проблем рынка РАН

Защита состоится «21» декабря 2011 г. в ___ - ___ часов на заседании
Диссертационного совета Д 501.001.12 при Московском государственном
университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, г. Москва,
Ломоносовский проспект, д.27, корп. 4, стр.1, факультет государственного
управления, аудитория А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки 1-го
учебного корпуса МГУ имени М.В. Ломоносова

Автореферат разослан «_____» «_____» _____ г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 501.001.12,
профессор

Ф.М. Волков

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России стремительными темпами осуществляется проведение рыночных реформ, но при этом на сегодняшний день отсутствует общепризнанная единая стратегия социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Разработка и институциональное закрепление данной стратегии – неременное условие определения целей и задач долговременного развития страны и выработки путей их достижения. Необходимость разработки такой стратегии определяет актуальность темы диссертационного исследования.

Разработка данной проблемы соответствует решению задачи, сформулированной в последнем Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2012 – 2014 годы, согласно которой «в ближайшие годы в России должна быть сформирована новая модель экономического роста, основанная в значительной степени на частной инициативе, постоянных инновациях».¹

На наш взгляд, новая стратегия социально-экономического развития включает в себя, во-первых, переход к устойчивому развитию и, во-вторых, все более широкое использование государственно-частного партнерства (ГЧП) как механизма, способного обеспечить этот переход и стабильно поддерживать такой тип развития в долговременной перспективе.

Степень разработанности проблемы. Введение в широкий научный оборот термина «устойчивое развитие» осуществлено на основе рекомендаций и принципов, изложенных в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992). В программных документах Конференции ООН содержится трактовка понятия «устойчивого развития» и обоснование необходимости перехода к нему.

Руководствуясь программными документами Конференции ООН и на

¹ Российская газета. 29 июня 2011 года.

их основе Правительством РФ в 1996 году была представлена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ. Данной Концепции предшествовали «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», также утвержденные Указом Президента РФ (04.02.1994г.).

В названных документах была обоснована необходимость перехода России к устойчивому развитию, сформулированы задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию, определены критерии и показатели такого развития, намечены подходы к выделению этапов перехода России к устойчивому развитию.

Исследованию проблем устойчивого развития большое внимание уделено в работах таких отечественных авторов как И.Я. Блехцин, С.Н. Бобылев, В.И. Вернадский, И.Ф. Газизуллин, А.А. Голуб, В.И. Данилов-Данильян, В.А. Коптюг, Н.Н. Моисеев, О.С. Пчелинцев, А.Д. Урсул и других. Среди зарубежных исследователей этих проблем следует назвать Д. Белла, Д. Медоуза и Дж. Форрестера.

В программных документах ООН и российских правительственных Стратегии и Концепции по устойчивому развитию, а также в работах названных авторов устойчивое развитие рассматривается как внутренне сбалансированное функционирование триады – природа, население, экономика. Авторы подчеркивают, что переход к устойчивому развитию требует скоординированных действий во всех сферах жизни и общества, адекватной переориентации развития экономической системы с целью усиления взаимодействия социальных, экономических и экологических институтов государства. Вместе с тем основной акцент современными исследователями проблемы устойчивого развития сделан на экологической стороне, устойчивое развитие преимущественно рассматривается через призму экологии, этот аспект наиболее глубоко проработан в научной литературе, экономический и социальный аспекты устойчивого развития

разработаны в меньшей степени.

В научной литературе отсутствуют специальные исследования, посвященные анализу механизмов перехода к устойчивому развитию. На наш взгляд, в качестве такого механизма можно рассматривать государственно-частное партнерство.

Проблема государственно-частного партнерства достаточно глубоко разработана как отечественными, так и зарубежными исследователями. Вместе с тем исследователями государственно-частного партнерства аспект его взаимосвязи с устойчивым развитием пока что остался вне специального рассмотрения.

Среди отечественных авторов, труды которых активно использовались при написании диссертации в части ГЧП, следует назвать А.В. Баженова, В.Г. Варнавского, М.А. Дерябину, В.А. Кабашкина, С.Н. Сильвестрова, С.А. Сосну и других.

Большое внимание различным аспектам влияния взаимоотношений власти и бизнеса на инвестиционную деятельность, в том числе возможностям использования различных долговых инструментов при финансировании проектов на основе государственно-частного партнерства и текущему состоянию мировой экономики в условиях преодоления последствий экономического кризиса уделяется в исследованиях, подготовленных при поддержке или непосредственном участии Международного валютного фонда и Мирового банка.

Из исследований государственно-частного партнерства в зарубежной литературе следует выделить работы таких зарубежных авторов, как Б. Актоби, М. Булт-Спиринг, П. Газиоровски, Г. Девульф и М. Мосзоро.

Цель диссертационного исследования состоит в определении содержания, механизмов действия, границ и возможностей государственно-частного партнерства как ключевого фактора осуществления экономической политики Российской Федерации, направленной на устойчивое развитие.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- раскрыть содержание экономической системы устойчивого развития и необходимость перехода к ней;
- определить границы, возможности и направления использования ГЧП как фактора осуществления устойчивого экономического развития России;
- определить условия и факторы, влияющие на соотношение сторон государственно-частного партнерства – представителей государства и делового сообщества;
- выявить и охарактеризовать российские проекты, реализуемые на основе ГЧП, которые можно рассматривать как средство осуществления экономической политики, направленной на устойчивое развитие.

Объектом исследования явилась социально-экономическая деятельность органов государственного управления, предпринимательских и некоммерческих структур, участвующих в процессе государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

В качестве же **предмета исследования** взяты отношения, складывающиеся между государственными структурами и бизнесом и определяющие механизм обеспечения устойчивого развития.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных специалистов по теме диссертации, фундаментальные и прикладные работы, подготовленные при поддержке или непосредственном участии Международного валютного фонда и Всемирного банка, в которых затрагиваются различные стороны влияния государства на инвестиционную деятельность и инвестиционные процессы.

При решении поставленных задач были применены методы экспертного и сравнительного анализа, научной классификации, табличные и графические приемы визуализации данных, макро- и микроэкономический анализ, социально-экономическое и управленческое моделирование, оценка сильных

и слабых сторон, возможностей и рисков.

В качестве эмпирического материала использованы данные официальной статистики, обзорно-справочные материалы, опубликованные в книжных изданиях, периодической печати и сети Интернет.

Наиболее значимые элементы **научной новизны**, полученные в процессе проведения исследования, состоят в следующем:

I. Обоснована необходимость формирования экономической системы устойчивого развития и выделены ее конституирующие признаки:

- ориентация на обеспечение сбалансированности экономических, социальных и экологических критериев в процессе принятия хозяйственных решений;

- ориентация экономической системы не на использование ресурсов, а на организацию их воспроизводства;

- подчинение социально-экономического развития долгосрочным целям, достижение, которых выходит за временные рамки действующих поколений (внесение межпоколенного измерения в экономическую политику).

II. Наряду с общепринятым пониманием государственно-частного партнерства как особого способа осуществления конкретных проектов в отношении объектов государственной собственности, в работе обоснована необходимость более широкого его понимания, согласно которому ГЧП выступает в качестве механизма, адекватного смешанным экономическим системам, поскольку ГЧП в значительной мере элиминирует изъяны рыночного и государственного механизмов хозяйствования и совмещает в себе их достоинства.

III. Предложено рассматривать ГЧП как элемент, встроенный в структуру механизмов осуществления экономической политики, направленной на обеспечение устойчивого развития. Обоснован тезис, согласно которому механизм государственно-частного партнерства служит средством ориентации бизнес-структур на достижение устойчивого развития,

при котором удовлетворение текущих потребностей не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

IV. Выделены приоритеты в процессе постепенного перехода России к экономике устойчивого развития, среди которых исходными и основополагающими выступают восстановление механизма расширенного воспроизводства, искоренение бедности и развитие человеческого капитала. На следующих этапах приоритетными становятся другие компоненты устойчивого развития, в том числе подчинение функционирования экономической системы сохранению окружающей среды.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в развитии теоретико-методологических основ ГЧП и выявлении форм и границ этого экономического института как фактора обеспечения устойчивого развития Российской Федерации.

Апробация диссертационного исследования. Основные положения диссертации, сформулированные автором, нашли отражение в публикациях, а также докладывались на таких научно-практических конференциях, как 7-ая, 8-ая, 9-ая международная конференция «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 2009 – 2011 гг.), на «Ломоносовских чтениях» (Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 2009 год), на III Астанинском экономическом форуме «Устойчивый экономический рост в посткризисный период» (Казахстан, Астана, 2010 год), межрегиональной конференции «Частно-государственное партнерство в развитии экономики. Новые направления. Новые инвестиции». (Вологда, Правительство Вологодской области. 2010 год), а также в процессе преподавания курса «Экономическая теория» на дневном отделении геологического факультета в МГУ им. М.В. Ломоносова.

Результаты диссертационного исследования, основные положения и выводы опубликованы в 7 научных работах общим объемом 2,6 п.л., в том числе 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии (163 наименований) и приложений. Работа включает 6 таблиц, 8 рисунков, 2 приложения. Общий объем диссертационного исследования составляет 175 страниц, в том числе основное содержание изложено на 155 страницах.

Логика исследования определила следующую структуру работы:

Введение

Глава 1. Теоретические основы концепции устойчивого развития экономической системы

1.1. Содержание и принципы устойчивого развития

1.2. Механизмы обеспечения устойчивого развития экономической системы

1.3. Факторы и этапы перехода к экономической системе устойчивого развития

Глава 2. Необходимость, условия и институциональные основы использования механизма ГЧП в Российской Федерации

2.1. Содержание ГЧП, необходимость и условия его использования

2.2. Основные формы ГЧП

2.3. Институциональные основы осуществления проектов ГЧП в России

Глава 3. Стратегические направления использования ГЧП в обеспечении перехода России на устойчивое развитие

3.1. Инфраструктурные проекты ГЧП – основа экономической политики, ориентированной на устойчивое развитие

3.2. Укрепление партнерства государства и предпринимательских структур как необходимое условие перехода на устойчивое развитие

Заключение

Библиография

Приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

1. Содержание устойчивого развития

Концепция устойчивого развития экономики в настоящее время формируется под воздействием решений второй Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию, которая прошла в Рио-де-Жанейро в 1992 году. В результате получило официальное признание и довольно широко введено в научный оборот понятие устойчивое развитие (sustainable development). В решениях Конференции оно определено как «создание социально-ориентированной экономики, основанной на разумном использовании ресурсной базы и охране окружающей природной среды, не подвергающее риску возможность будущих поколений удовлетворять свои потребности».

Устойчивое развитие – это не просто удачное образное выражение для обозначения высокой степени экономического роста, обеспечиваемого за счет стабильных, а не временных, конъюнктурных факторов. Данное понятие является категорией более содержательной, несущей в себе достаточно глубокий смысл и новое качество. Его обеспечение предполагает формирование иной экономической системы, нежели те системы, с которыми имеет дело современная человеческая цивилизация.

Экономическая система, обеспечивающая устойчивое развитие представляет собой такую модель экономики, в которой все структурные элементы сбалансированы не только по экономическим, но по социальным и экологическим критериям.

В настоящее время устойчивое развитие рассматривается преимущественно через призму экологии. Такая трактовка сужает проблему устойчивого развития и, на наш взгляд, недостаточна. Автор солидарен с теми учеными, которые обосновывают «расширительное» толкование устойчивого развития, выделяя в нем три аспекта – экономический, социальный и экологический.

Экономический аспект устойчивого развития предполагает переход от экономики использования ресурсов к экономике их системного воспроизводства, то есть их восстановления и преумножения. В этом смысле понятие «устойчивое развитие» — это иное название прежде широко употребляемого в экономической литературе советского периода термина «воспроизводственный подход».²

Как показал опыт советской административно-командной системы и опыт стран с рыночной системой, ни первая, ни вторая не направлены на обеспечение воспроизводства качественных ресурсов. Как рыночная, так и административно-командная системы сориентированы на расточительное использование ресурсов – природных, трудовых и капитальных. Сейчас Российская Федерация имеет полностью расстроенный механизм воспроизводства. Прежде всего, это проявляется:

- Критически высокая естественная убыль населения и отсутствие воспроизводства численности населения. За 17 лет рыночных реформ в России численность населения сократилась на 6, 505 млн. человек. Причем ситуация явно не улучшается, так численность людей в возрасте от 0-19 лет сократилась на 13, 052 млн. человек (с 44,083 млн. человек в 1992 году до 31,031 млн. человек в 2008 году).³

- Чрезмерный уровень износа основных производственных фондов. По состоянию на 01.01.2008г. степень износа основных фондов составила 46,3%, причем в 1992 году она составляла 40,6%.⁴

- Общие расходы России на НИОКР составляют лишь 1% от ВВП, в то время как в США – 2,7%, в Японии, Швеции и Израиле – от 3,5 до 4,5%.⁵

² Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М. «Наука». 2004. С. 33.

³ Росстат. Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1992 – 2008 гг. 2010 г. С.2.

⁴ Там же. С.32.

⁵ Российская газета. 14 января 2011 года.

Социальный аспект устойчивого развития экономической системы предполагает направленность этой системы на обеспечение социальной стабильности в обществе, на выравнивание стартовых возможностей всех членов, преодоление и недопущение в перспективе чрезмерной социально-экономической дифференциации населения. Для нынешней России этот аспект особенно актуален, поскольку современное российское общество не просто неоднородно, а живет, по выражению С. Степашина «в разных социальных мирах, с абсолютно разным желаемым будущим... В результате то, что кажется эффективным, например, с точки зрения постиндустриального менеджера, выглядит абсолютно неприемлемым или даже аморальным для человека, живущего ценностями традиционного общества».⁶

Важнейшим социальным признаком устойчивого развития служит удельный вес среднего класса и тенденция его роста. В его состав должно перейти подавляющее число нынешних бедных, а в идеале практически все население и должно составлять этот класс.

Экологический аспект устойчивого развития предполагает обеспечение социально-экономического развития, не разрушающего своей природной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в таких пределах хозяйственной емкости биосферы, которые не приводят к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным необратимым изменениям. Непревышение данных критических параметров использования биосферы гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей.

Переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды.

⁶ Там же, 17 июня 2010 года.

Из множества определений устойчивого развития (их насчитывается около 100), особый акцент на выделении социальной и экологической составляющей устойчивого развития сделан в определении, предложенном В.И. Даниловым-Данильяном: «Устойчивое развитие – такое общественное развитие, при котором не разрушается его природная основа, создаваемые условия жизни не влекут деградации человека и социально-деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих безопасности общества».⁷

Следует особо подчеркнуть, что переход к устойчивому развитию требует от населения и хозяйствующих субъектов иных стереотипов мышления и ментальности, в которой должны быть заложены не только бережное отношение к возможностям биосферы, но и способность к самоограничению в потреблении, преодоление ориентации на потребительские стандарты так называемого «Золотого миллиарда». При этом «следует ориентироваться не только и не столько на образование и просвещение, сколько на воспитание, формирование этических установок, на то, чтобы привить стереотипы поведения, согласующиеся с требованиями устойчивости во всех ее аспектах».⁸

Формирование экономики, не разрушающей биосферу, а именно не выходящей за пределы хозяйственной емкости экосистем, — одна из центральных задач становления устойчивого развития. Биосфера, с этой точки зрения, должна рассматриваться как фундамент жизни, а его сохранение – обязательное условие социально-экономического развития. Становление такой системы должно быть сопряжено с обеспечением безопасности в любой сфере деятельности общества и государства. Тем более это относится к

⁷ Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ). – «Экономика и математические методы», т.39, №2, 2003.

⁸ Там же.

экологической безопасности, обеспечение которой стало одной из задач (функций) российского государства.⁹

Необходимость перехода к устойчивому экономическому развитию диктуют поиски новых механизмов его обеспечения, поскольку традиционный рыночный механизм и механизм государственного регулирования, взятые в отдельности, не в состоянии его обеспечить, они сориентированы на проблему использования ресурсов, а не на их воспроизводство и, следовательно, их сохранение и преумножение. На наш взгляд, механизмом способным обеспечить переход к устойчивому развитию является государственно-частное партнерство. Переход к эффективной экономике, предусматривающей устойчивое развитие, представляется возможным при реализации государством совместно с бизнесом энергоэффективных, безопасных для окружающей среды и ориентированных на предоставление социальных благ населению проектов.

Необходимо отметить, что хотя переход к устойчивому развитию и предполагает строгое соблюдение ряда ограничений, он не сводится к прекращению экономического роста. Вместе с тем на первом этапе, в целях искоренения бедности существует необходимость в прекращении нерационального роста использования ресурсов окружающей среды и перераспределении имеющихся, а также отказа от реализации проектов, наносящих невосполнимый ущерб окружающей среде, или экономические последствия которых недостаточно изучены. Последнее трудно осуществить в условиях растущей конкуренции, роста таких показателей успешной экономической деятельности как производительность и прибыль. Особое внимание в работе обращено на обоснование неготовности современной российской деловой культуры к переходу к системе устойчивого развития, так как большинство отечественных проектов нацелены на получение

⁹ Урсул А.Д. Россия на пути к устойчивому развитию // Россия и современный мир. - 1999. С. 19-20.

максимальной прибыли в возможно короткие сроки и сокращение капитальных вложений. В работе обоснована позиция, что ГЧП может сменить ориентиры в получении прибыли любой ценой на заботу о социуме, окружающей среде и получении справедливого долгосрочного дохода.

2. Содержание и необходимость применения механизма государственно-частного партнерства в условиях формирования экономической системы устойчивого развития

В последние годы в российском научном сообществе проблемы поиска механизма, способного сочетать в себе преимущества государства и рынка, чаще выносятся на обсуждение широкой общественности, с одной стороны, и профессиональных групп – с другой. Так, в отечественной научной литературе все чаще утверждается, что таким механизмом является государственно-частное партнерство. В результате этого в большинстве научных трудов и нормативно-правовых актов сформировалось устойчивое понимание государственно-частного партнерства как особого способа осуществления конкретных проектов в отношении объектов государственной собственности. В работе обоснована необходимость более широкого его понимания, предлагаемый подход рассматривает ГЧП не только в качестве способа финансирования и осуществления отдельных проектов, а как элемент, встроенный в структуру механизмов осуществления экономической политики, включая политику, направленную на обеспечение устойчивого развития. В работе ГЧП рассматривается как система социально-экономических отношений, в которой сочетаются преимущества рыночного и государственного механизмов регулирования.

Признание смешанных экономических систем практически в качестве единственных в современном мире актуализировало и вопрос о поиске механизма функционирования таких систем. Очевидно, что ни рыночные, ни административно-командные механизмы не адекватны смешанным

экономическим системам. Не является достаточной и трактовка такого механизма в виде формулы – «многообразие форм хозяйствования». Эта формула может означать лишь одно: в части отраслей и сфер хозяйства используется рыночный механизм, а в другой части – механизм государственного регулирования. Разумеется, имеются такие сферы и отрасли экономики, в которых на современной стадии их развития подобное параллельное существование и использование разных механизмов хозяйствования (регулирования) возможно и целесообразно (сфера предоставления бытовых услуг, общепит, розничная торговля, с одной стороны, и с другой – отрасли оборонной промышленности, сферы деятельности по обеспечению национальной безопасности, то есть отрасли, имеющие стратегический характер). Однако не эти сферы определяют характер развития смешанных экономических систем, во-первых, во-вторых, эволюция этих систем предполагает укрепление их целостности. В третьих, что особенно существенно для предмета диссертационного исследования, происходит осознание необходимости перехода к экономической системе, сориентированной на обеспечение устойчивого развития.

В работе дается обоснование невозможности обеспечения устойчивого развития ни на основе традиционного применения государственного регулирования экономики, ни на основе использования традиционного рыночного механизма, так как оба названные механизмы сориентированы на максимизацию экономического роста и потребления, что достигается посредством безграничного использования ресурсов.

Поскольку в современных условиях процесс использования ресурсов в преобладающей части осуществляется субъектами бизнеса, постольку особое значение приобретает переход от традиционного рыночного механизма к механизму государственно-частного партнерства, который может служить средством ориентации бизнес-структур на обеспечение устойчивого развития, при котором удовлетворение текущих потребностей не подрывает

возможность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

В работе дан перечень и анализ преимуществ, которые предоставляет механизм государственно-частного партнерства обеим сторонам – государственным структурам и бизнес-структурам – в процессе социально-экономического развития.

Раскрытие и характеристика признаков, присущих государственно-частному партнерству, позволяет утверждать, что государственно-частное партнерство – это не любые формы взаимодействия государства и частнопредпринимательских структур. Основополагающими признаками данного механизма являются:

- средне- и долгосрочный характер сотрудничества и ориентация на достижение долговременных целей;
- нормативно-правовое оформление сотрудничества;
- оказание общественно значимых услуг либо создание общественно значимого продукта как объект партнерства;
- полное или частичное финансирование со стороны частного партнера;
- деление выгод, доходов, расходов и рисков между сторонами;
- взаимовыгодность.

Следует особо отметить, что главной целью государственно-частного партнерства является достижение общественных интересов, а не поддержка бизнеса. Государство фактически нанимает бизнес для реализации общественно значимых целей.

Для понимания государственно-частного партнерства важно подчеркнуть, чем не должен быть данный механизм:

- для общества – это не группа отдельных проектов, а совокупность проектов, функционирующих в системе и предназначенных для осуществления отдельных видов макроэкономического регулирования, в частности для проведения национальной (региональной) экономической политики;

- для бизнеса – это не форма благотворительности и социальной ответственности бизнеса перед обществом, что противоречило бы природе частного предпринимательства;

- для власти – это не субсидии частному бизнесу, не конкурсное предоставление бюджетных грантов и не приватизация;

- для финансового сектора – это не соединение власти и бизнеса.

Особо важным результатом исследования стало обоснование способности механизма ГЧП в значительной мере элиминировать изъяны рыночного и государственного механизмов хозяйствования путем переориентации целей предпринимательских структур и формирования нового качества в функционировании государственных структур.

3. Реализация проектов ГЧП общегосударственного значения – шаг на пути к устойчивому развитию России

В настоящее время в Российской Федерации реализуются ряд комплексных инфраструктурных проектов на основе механизма государственно-частного партнерства. Крупнейшими из них являются следующие проекты, имеющие общегосударственное значение:

- Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва;
- Комплексное развитие Южной Якутии;
- Комплексное развитие Нижнего Приангарья;
- Урал Промышленный–Урал Полярный;
- Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области (Забайкальского края).

Ключевыми факторами, объединяющими указанные проекты, являются следующие:

- Общий объем инвестиций, необходимый для реализации одного из указанных проектов, находится в диапазоне от 100 до 500 млрд. руб. Причем только 30% денежных средств выделяется государством.

- В процессе и по итогам реализации инфраструктурных проектов будет создано заметное на региональном уровне количество рабочих мест.

- Федеральные проекты повышают инвестиционную привлекательность тех субъектов Российской Федерации на территории, которых они реализуются, так как создаются и реконструируются объекты дорожной и электросетевой инфраструктуры, происходит освоение новых месторождений.

- В процессе строительства и реконструкции объектов инфраструктуры применяются новые технологии и соблюдаются экологические стандарты.

В целом запланированные инфраструктурные проекты обеспечивают заметный сдвиг в экономическом развитии страны в азиатскую часть России. Эта часть России включает в себя 3 федеральных округа: Уральский, Сибирский, Дальневосточный. В указанных округах на территории в 13,1 млн. квадратных километров проживает 37 628,9 тыс. человек, то есть менее 3-х человек на квадратный километр, а в Дальневосточном округе еще меньше – около 1 человека на 1 кв. км.¹⁰ Для сравнения в соседней Китайской Народной Республике приходится 300 человек на 1 кв. км. Процесс обезлюживания этих территорий (а это 77% территории России) продолжается, что никак не соответствует устойчивому развитию Российской Федерации.

В работе обосновывается необходимость создания особого федерального института по обеспечению трудоустройства и закрепления граждан на восточных территориях нашей страны в целях развития экономического пространства азиатской части России. Представляется, что

¹⁰ Информационные материалы о предварительных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. Госкомстат. 2011.

таким институтом, мог бы стать фонд государственно-частного партнерства по социально-экономическому развитию азиатской части России на 20 лет, который будет служить координационным центром привлечения инвестиций как государственных, так и частных и реализации инвестиционных программ, направленных на комплексное развитие экономического пространства азиатской части России. Контрольные функции за ходом реализации инвестиционных программ на территории Уральского, Сибирского, Дальневосточного федеральных округов должны быть возложены на указанный фонд. На этот институт должны быть возложены также и функции подготовки и переподготовки рабочей силы и привлечения иностранных работников.

В работе показана недостаточность существующих проектов для комплексного развития азиатской части Российской Федерации. Для решения данной проблемы в качестве приоритета рассматривается развитие транспортной инфраструктуры. В диссертации обоснована необходимость перехода на инновационный вариант развития транспортной системы Российской Федерации, создания глобальных транспортных коридоров и новых высокоскоростных, современных, энергоэффективных видов транспорта. Предлагается реализовывать отечественное изобретение – струнный транспорт Юницкого. Конструктор А.Э. Юницкий объединил преимущества разных видов транспорта в новую систему, которая позволяет развивать большие скорости в условиях различного ландшафта и природных условий России. Это так называемый транспорт второго уровня, с использованием предварительно-напряженных вантовых конструкций. Путь может выдерживать нагрузку вагонов-модулей массой в 25-30 тонн и позволяет развивать скорость до 450 км/ч. В результате создания международного транспортного коридора на основе инновации конструктора А.Э. Юницкого мы получим транспорт эстакадного принципа, который объединяет самолетные скорости и дешевизну железной дороги.

Согласно «Оценке объемов необходимого ресурсного обеспечения реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» общий объем капитальных вложений при реализации инновационного варианта составляет 170 581 млрд. руб.¹¹ На наш взгляд, в указанной стратегии необходимо увеличение затрат на НИОКР и предусмотреть реализацию незапланированного международного транспортного коридора. В целях достижения указанных задач в работе предлагается использовать механизм государственно-частного партнерства.

В качестве другого приоритетного глобального инвестиционного проекта, направленного на устойчивое развитие России, в работе анализируется инфраструктурный проект федерального значения по строительству новых, реконструкции и технологическому перевооружению действующих мусороперерабатывающих комплексов. Ключевой целью проекта должно стать создание федеральной сети мусороперерабатывающих заводов и мусоросортировочных комплексов с развитой транспортной системой вывоза отходов, а также резкое сокращение отходов, вывозимых на полигоны для их захоронения и попадающих в поверхностные водные объекты. Данный инфраструктурный проект предполагает также обучение населения самостоятельной сортировке твердых бытовых отходов, как это успешно практикуется в развитых странах, в частности, в Германии.

В разделе 11 «Экологическая безопасность экономики и экология человека» концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года установлено, что объем затрат на решение экологических задач в 2020 году может возрасти до 1,5 % валового внутреннего продукта.¹² В последние годы расходы федерального бюджета по природоохранному направлению неуклонно снижались и в

¹¹ Приложение №4 к Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. 2008. С.4.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

настоящее время составляют 0,019%.¹³ Для экономически развитых стран они находятся в пределах 2-4 %. Следовательно, финансирование, направленное на решение экологических задач России, является совершенно недостаточным, выделение дополнительных средств из федерального бюджета в ближайшее время не запланировано. Без привлечения средств частных инвесторов проблему не решить. Однако без обеспечения долгосрочными гарантиями представителей частного бизнеса и повышения доверия к государственной власти сценарий масштабного привлечения частных средств рассматривать не имеет смысла. В диссертации обосновывается необходимость применения концессий, как формы ГЧП для реализации данных проектов.

На основе анализа перспектив реализации названных проектов в работе дана классификация механизмов обеспечения баланса интересов государства и бизнеса. Выделены и рассмотрены следующие их виды: институциональные механизмы, имеющие стратегический характер и выходящие за рамки реализации конкретных концессионных соглашений; локальные механизмы, действующие в рамках конкретных проектов; способы привлечения за счет средств сторон независимых экспертов, включая представителей институтов международного арбитража для разрешения спорных вопросов.

Реализация названных инфраструктурных проектов общегосударственного значения предоставляет огромные возможности для экономики страны и, особенно для экономики азиатской части Российской Федерации. В то же время реализация указанных проектов, существенно уменьшая социально-экономические неравенства в развитии отдельных регионов и укрепляя единство экономического пространства, является шагом на пути к системе устойчивого развития.

¹³ Финансово-экономическое обоснование проекта указа Президента Российской Федерации «Об Основах экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года и мерах по их реализации». С.2.

4. Факторы и этапы перехода России к экономической системе, направленной на устойчивое развитие

Достижение устойчивого развития невозможно обеспечить, как было отмечено выше, ни на основе применения государственного регулирования экономики, ни на основе использования традиционного рыночного механизма, так как оба названные механизмы сориентированы на максимизацию экономического роста и потребления, что достигается посредством безграничного использования ресурсов. Оба названные механизмы, действуя в разных странах и различаясь формами и инструментами воздействия на экономику, сделали, в конечном счете, XX век веком технологической реализации многочисленных научных открытий, что обеспечило гигантский экономический рост. В настоящее время в мире за один рабочий день производится товаров и услуг столько же, сколько их производилось в 1900 году за весь год. В результате такого беспрецедентного по своим масштабам роста можно утверждать, что XX век стал веком столкновения современной цивилизации с природой, что является глубинной основой, порождающей неустойчивость развития в будущем. Дальнейшее продолжение этих процессов неизбежно ведет как к экономическим, так и социальным кризисам.

Обеспечение же устойчивого развития предполагает смену традиционных механизмов, обеспечивающих экономический рост. Поскольку в современных условиях процесс использования ресурсов в преобладающей части осуществляется субъектами бизнеса, постольку особое значение приобретает переход от традиционного рыночного механизма к механизму государственно-частного партнерства.

Не претендуя на полноту, целесообразно выделить основные факторы, обеспечивающие переход к системе устойчивого развития. Выделение таких факторов должно учитывать то обстоятельство, что основными предпосылками устойчивого развития являются: наличие достаточной

территории с сохранившимися естественными экосистемами и невозобновляемыми природными ресурсами; человеческий потенциал и экономические ресурсы. Попытаемся сформулировать некоторые наиболее важные факторы устойчивого развития по трем названным его направлениям.

- Факторы устойчивого развития, связанные с природными ресурсами, то есть с сохранением биосферы, как основы жизни на Земле. В этом направлении приоритетными, на наш взгляд, факторами должны быть разумная экономия природных ресурсов; постепенный отказ от их интенсивной продажи; справедливое распределение природной ренты; воспитание новой личности, ориентированной на систему экологических ценностей, а не на ценности общества потребления.

- Факторы устойчивого развития, непосредственно связанные с человеческим потенциалом. Приоритетным в этом аспекте являются: состояние воспроизводства населения; продолжительность жизни и уровень здоровья населения; уровень образования населения и его доступность; уровень занятости населения; важнейшие показатели воспроизводства трудовых ресурсов в отраслевом, региональном и профессионально-квалификационном аспектах; уровень доходов населения и обеспеченность жильем; степень социально-экономической дифференциации населения; доля среднего класса.

- Факторы устойчивого развития, связанные с экономическими (капитальными) ресурсами. В качестве приоритетных следует назвать следующие: отраслевая структура хозяйства, степень его диверсификации, доля сырьевых и обрабатывающих отраслей; уровень и динамика инвестиций в отраслевом и региональном плане; показатели инновационного развития, доля наукоемкой продукции; степень износа и динамика обновления основного капитала; межрегиональная дифференциация экономического развития; состояние инфраструктурного комплекса страны.

Без обеспечения положительной динамики по перечисленным выше факторам и преодоления имеющихся негативных явлений выход на

траекторию устойчивого развития, на наш взгляд, невозможен. Переход к системе устойчивого развития возможен только совместными усилиями не только государства и предпринимательских структур в рамках Российской Федерации, а в рамках планеты в целом. Только в случае объединения усилий всех стран и крупнейших мировых корпораций полноценный переход к системе устойчивого развития реален. Вместе с тем, начинать движение к ней каждая страна должна самостоятельно, выделяя этапы этого движения и определяя приоритеты, исходя из собственных возможностей и наиболее острых проблем.

Следует признать, что устойчивое развитие, учитывая степень его содержательной разработки и осознания значимости, скорее отражает стратегическую цель, чем указывает конкретный путь для практических действий. Оно, по мнению многих его активных сторонников и даже авторов, скорее относится к категории понятий, отражающих идею, которую можно сформулировать в общих чертах, но нельзя описать точными количественными характеристиками. Это, однако, не умаляет необходимости попыток определения этапов его обеспечения, хотя трудности решения этой задачи чрезвычайно велики. Они обусловлены в первую очередь двумя обстоятельствами. Во-первых, устойчивое развитие – проблема, которая достижима и может быть решена только усилиями всех государств и всего человечества. Во-вторых, устойчивое развитие недостижимо, если общество ориентируется на получение прибыли любой ценой, как на высшую цель. Другими словами, идея устойчивого развития не вписывается в господствующую ныне либеральную экономическую модель. Последнее обстоятельство в какой-то мере может объяснить недостаточное внимание к этой идее представителей экономического экспертного сообщества в отличие от представителей других наук.

Полагаться на стремительный переход к экономической политике устойчивого развития не следует. Этот процесс будет длительный и

постепенный. В работе выделены основные этапы перехода к системе устойчивого развития.

На первом этапе перехода к этой системе приоритетный характер приобретают усилия государства и общества, направленные на искоренение бедности. Современная экономическая система, разрушая окружающую среду и истощая природные ресурсы, не решает глобальной социальной задачи по искоренению бедности. Несмотря на существенное уменьшение абсолютного числа бедных с 1,8 млрд. человек в 1990 году до 1,4 млрд. человек в 2005 году,¹⁴ данный показатель является чрезвычайно высоким и недопустимым. Существует громадная и все увеличивающаяся разница в уровне жизни бедных и богатых, как стран, так и людей, проживающих в этих странах. На чрезвычайно высоком уровне находится безработица. Согласно данным, приведенным в докладе Международной организации труда (МОТ) «Глобальные тенденции в сфере занятости – 2011 г.», мировая безработица уже три года сохраняется на рекордно высоком уровне и никаких признаков ее снижения в ближайшем будущем не наблюдается. По оценкам экспертов МОТ, армия безработных к концу 2011 года будет превышать 200 млн. человек, а уровень мировой безработицы составит 6,1 процента.¹⁵

В особо уязвимом положении находятся молодые работники. Безработица среди молодежи в 2010 году, по данным МОТ, составляла в мире 12,6%, а в некоторых странах она составляет более 30 или даже 40%. Разумеется, подобная ситуация исключает возможность устойчивого развития, усиливая социальную напряженность. Трудно не процитировать имеющее прямое отношение к теме нашего исследования высказывание Хосе Мануэля Саласар-Ширинакса, исполнительного директора сектора занятости МОТ: «Совершенно очевидно, что жители планеты сегодня не плывут в одной лодке: кто-то на яхте, кто-то на шлюпке, у кого-то нет даже

¹⁴ Информационный бюллетень. Цель развития тысячелетия №1. Искоренение крайней нищеты и голода. Саммит ООН. Пленарное заседание Генеральной Ассамблеи высокого уровня. Нью-Йорк. 2010.

¹⁵ Российская газета, 8 февраля 2011 г.

спасательного жилета. Если мы не хотим больше видеть таких сцен, как те, что наблюдаем в последние дни в Тунисе, правительствам всех стран следует в первую очередь сосредоточиться на росте занятости».¹⁶ Все это в полной мере, включая и рекомендацию, относится и к современной России, где региональный разрыв по уровню безработицы на середину 2011 года, по данным Росстата, превысил 32 раза.

Поэтому ключевым и исходным условием достижения устойчивого развития является искоренение бедности, уменьшение разрыва в уровне жизни и более эффективное удовлетворение потребностей большей части населения России. В нашей стране на сегодняшний день около 15% населения живет за чертой бедности, то есть имеет среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.¹⁷ Таким образом, на первом этапе необходим перевод нынешних бедных в категорию среднего класса и реальное искоренение бедности. Одним из условий этого процесса является коренное совершенствование системы образования и повышения квалификации.

Непременным институциональным условием решения социальных проблем, направленных на обеспечение устойчивого развития, не требующим практически финансовых затрат, могла бы быть разработка, принятие и осуществление комплекса мер государственного регулирования социально-экономической дифференциации населения. В настоящее время социальная политика РФ, не содержит в своем арсенале таких мер, несмотря на конституционное провозглашение России социальным государством. В отличие от большинства государств мира Россия отказалась даже от прогрессивной системы налогообложения. Следует подчеркнуть, что регулирование степени социально-экономической дифференциации требует лишь политической воли, а не финансовых затрат.

Также приоритетной по созданию экономической системы устойчивого развития на первом этапе, наряду с решением социальных проблем, является

¹⁶ Там же.

¹⁷ Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://kremlin.ru/news/12612>

восстановление разрушенных механизмов воспроизводства капитальных благ. Оно предполагает рост производственных инвестиций, обновление изношенных основных фондов, переход экономики на инновационные рельсы и другие меры, которые в настоящее время обозначают термином «модернизация экономики».

Достижение устойчивого развития предполагает изменение подхода к структуре потребления. Жить удобно, достойно, искоренить бедность, но исключить и чрезмерное, лежащее за целесообразными границами потребление, стремление к роскоши – сложнейшая психологическая задача. Для ее решения необходимо формировать способность к самоограничению потребления, отвечающую возможностям экологического потенциала и производства. Указанной цели едва ли можно достичь, продолжая ориентацию на всеобщее достижение стандартов потребления представителей так называемого «Золотого миллиарда».¹⁸

Второй этап предполагает разработку и реализацию программы оздоровления окружающей среды в первую очередь в зонах экологического кризиса, включающей комплексные меры по нормализации обстановки на экологически неблагоприятных территориях. На данном этапе прежде всего необходимо осуществить строительство по всей территории страны мусороперерабатывающих заводов и мусоросортировочных комплексов для предотвращения будущего загрязнения окружающей среды и повышения экономической эффективности.

На третьем этапе должны быть разработаны, утверждены на уровне Правительства Российской Федерации и реализованы инфраструктурные проекты федерального значения, которые должны обеспечить технологическое обновление инфраструктурного комплекса России. Данные проекты должны быть реализованы в соответствии с необходимыми экологическими стандартами. На этом этапе экологическое благополучие

¹⁸ Эксперт. Демографические альтернативы будущего. 24 сентября 2007. http://expert.ru/siberia/2007/35/demograficheskie_alternativy_buduschego/

территории страны обеспечивается прежде всего за счет рационализации использования богатого природного потенциала России и снижения его относительных затрат на душу населения.

На всех этапах должна решаться проблема гармонизации взаимодействия с природой всего мирового сообщества, так как устойчивое развитие является глобальным явлением и достижимо только совместно со всеми государствами и мировыми корпорациями. Россия, на долю которой приходится большая часть ненарушенных экосистем, будет играть в этом процессе одну из ключевых ролей.

Движение человечества к устойчивому развитию, в конечном счете, ведет к формированию предложенной В.И. Вернадским ноосферы, когда мерилom национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

На наш взгляд, с учетом исторического опыта России качественный рост и переход к экономической политике, направленной на устойчивое развитие реален. Однако данный переход возможно будет осуществить только на основе четкой, системной и слаженной работы и взаимодействия общества, государства и бизнеса.

Признавая необходимость формирования экономической системы устойчивого развития, следует также признать и необходимость расширения функций и ответственности государства в регулировании экономических процессов. Представляется, что, начиная с 1991 года, роль государственного управления неоправданно занижалась. Вполне вероятно, что в перспективе в связи с более широким осознанием неизбежности и необходимости перехода к устойчивому развитию предстоит сформировать новую модель государства как гаранта и одного из субъектов перехода на путь устойчивого развития.

III. РАБОТЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах по перечню ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Тощенко В.В. Этапы перехода к экономической системе устойчивого развития на основе применения механизма государственно-частного партнерства/ «Государственное управление. Электронный вестник» Выпуск № 28/ Сентябрь 2011 года. – 0,4 п.л.
2. Тощенко В.В. Государственно-частное партнерство: роль, формы и сферы использования/ «Вестник Института экономики РАН» №1/2010г. – 0,5 п.л.
3. Тощенко В.В. Перспективы реализации государственно-частного партнерства (отечественный опыт)/ «Финансовая аналитика: проблемы и решения». №3/ 27 марта 2010 года. – 0,5 п.л.

Публикации (тезисы докладов и статьи), опубликованные в журналах, сборниках научных трудов и материалы конференций

1. Тощенко В.В. Партнерство государства и предпринимательских структур как необходимое условие достижения устойчивого развития/ Материалы 9-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации» (25-27 мая 2011 г.). – 0,4 п.л.
2. Тощенко В.В. Пути реализации инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства в России/ Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации» (26-28 мая 2010 г.). – 0,4 п.л.
3. Катихин О.В., Тощенко В.В. Государственно-частное партнерство как механизм совершенствования региональной политики/ Материалы 7-й международной конференции факультета государственного управления МГУ

имени М.В. Ломоносова «Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации» (27-29 мая 2009 г.). – 0,3 п.л.

4. Тощенко В.В. Проблемы становления государственно-частного партнерства в России/ Материалы докладов XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». 2009 г. – 0,1 п.л.