

---

---

# РЕСУРСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Е.В. Фролова**

Кафедра государственного, муниципального  
управления и социальной инженерии  
Российский государственный социальный университет  
*Лосиноостровская ул., 40, Москва, Россия, 107150*

Социальная инфраструктура обеспечивает развитие муниципального образования, удовлетворение основных потребностей и интересов населения, создание условий для его жизнеобеспечения и воспроизводства. В связи с чем особую актуальность приобретает тематика исследований условий и факторов модернизации социальной инфраструктуры, основных проблем ее развития в современных российских условиях. Анализ данных вопросов был проведен на основе результатов опроса экспертов (должностных и выборных лиц органов местного самоуправления РФ). В статье предложены направления ресурсного обеспечения деятельности местных органов власти в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований.

**Ключевые слова:** социальная инфраструктура; местное самоуправление; муниципальное управление; государственно-частное партнерство.

Социальная инфраструктура муниципального образования представляет собой сложный, многофункциональный комплекс элементов, сгруппированных по сферам (жилищно-коммунальная, транспортная, потребительского рынка, информационно-коммуникационная, социокультурная), которые обеспечивают развитие муниципального образования, удовлетворение основных потребностей и интересов населения, создание условий для его жизнеобеспечения и воспроизводства. Кроме того, уровень развития социальной инфраструктуры определяет условия деятельности хозяйствующих субъектов, формируя величину трансформационных и транзакционных издержек, является фактором социально-экономического развития муниципальных образований.

Социальная инфраструктура современных муниципальных образований переживает ряд серьезных проблем, что сказывается на уровне и качестве жизни населения, лимитируя возможности удовлетворения его основных жизненных потребностей. Актуальность данной тематики инициирует проведение научных исследований в данной сфере, цель которых — анализ проблем развития социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ, определение направлений ее модернизации.

**Проблемы развития социальной инфраструктуры.** Анализ уровня развития социальной инфраструктуры был проведен на основе результатов опроса экспертов (должностных и выборных лиц органов местного самоуправления РФ).

Опрос проводился в январе—феврале 2013 г. при поддержке Всероссийского Совета местного самоуправления посредством рассылки анкет по Интернету. Выборка включала 718 экспертов (руководителей местных органов власти). В исследовании использовалась многоступенчатая стратифицированная территориальная

случайная выборка. Анкета включала в себя ряд блоков: оценка уровня развития основных объектов социальной инфраструктуры по 5-балльной шкале (минимальная оценка — 1 балл, максимальная — 5), ресурсы модернизации социальной инфраструктуры, ряд вопросов был посвящен анализу возможностей реализации проектов общественно-частного партнерства в социальной инфраструктуре. Кроме того, информационной базой исследования послужили статистические данные Федеральной службы государственной статистики: «Российский статистический ежегодник», «Россия в цифрах». Для анализа оценок населения использовались результаты исследований Всероссийского Центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Фонда «Общественное мнение» (ФОМ).

Исследование, проведенное Всероссийским Центром изучения общественного мнения, выявило достаточно негативные оценки населения уровня развития социальной инфраструктуры. Более трети опрошенных респондентов (35%) не удовлетворены социальной инфраструктурой в месте своего проживания [2].

Оценки руководителей местных органов власти выше, чем оценки населения. Так, каждый пятый руководитель не удовлетворен уровнем развития социальной инфраструктуры муниципального образования, что, тем не менее, свидетельствует об остроте поставленных проблем.

Исследование тенденций функционирования социальной инфраструктуры современных муниципальных образований РФ позволило выделить наиболее значимые проблемы и дисбалансы ее развития. Инженерные коммуникации, дорожное хозяйство, бытовое обслуживание, медицинское обеспечение, культурно-досуговая сфера определены как наиболее значимые проблемные зоны, имеющие самые низкие показатели оценок в ответах населения и руководителей местных органов власти.

Выявлена определенная зависимость между уровнем оценок развития объектов социальной инфраструктуры и типом муниципального образования. Например, только 1,1% руководителей местных органов власти городских округов поставили неудовлетворительные оценки уровню развития дорожного хозяйства, в сельских поселениях этот показатель значительно выше — 28,4%. Неудовлетворительную ситуацию с доступом к сети Интернет отметил каждый четвертый (26,6%) руководитель в сельских поселениях, что в несколько раз больше, чем в городских округах (3,3%). В оценках бытового обслуживания присутствует еще больший вариационный размах (5% неудовлетворительных оценок в городских округах и 64,8% в сельских поселениях).

Качество функционирования инженерных коммуникаций эксперты оценили в 3,2 балла, а уровень благоустройства территории — в 3,4 балла. Отличные оценки практически отсутствовали (только 1—2%) в ответах экспертах. Определили качество функционирования инженерных коммуникаций как хорошее преимущественно руководители городских округов (36,3%; для сравнения, в сельских поселениях хорошую оценку уровню развития инженерной инфраструктуры дали только 18,5% экспертов). Оценки экспертов нашли свое отражение в статистических данных. Степень износа основных фондов организаций жилищно-коммунального комплекса достаточно высока: в сфере производства и распределения газооб-

разного топлива — 47,5%, производства, передачи и распределения пара и горячей воды — 48,1%, сбора, очистки и распределения воды — 53,8%.

Одним из лимитирующих факторов модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры является растущая просроченная задолженность за услуги ЖКХ, которая с 2005 г. увеличилась в 2 раза (76 451,9 млн руб. в 2009 г., 36 121,2 млн руб. в 2005 г.) [8].

Наиболее значимыми проблемами жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований, относящимся к компетенции местных органов власти, являются:

— изношенность инженерных сетей и связанные с этим перебои в водоснабжении, электроснабжении;

— недостаточный удельный вес общей площади благоустроенного жилищного фонда водоснабжением, водоотведением, низкий уровень газификации муниципальных образований;

— увеличение общей площади аварийного жилищного фонда;

— низкое качество работы коммунальных служб (проблемы с вывозом мусора, уборкой территории);

— рост задолженностей населения по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства (за 5 лет показатель просроченной задолженности увеличился в 2 раза);

— низкий уровень поддержки населения проводимых реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Среди основных проблем транспортного комплекса основными являются неудовлетворительное состояние дорожных сетей, низкий технический уровень и эксплуатационные характеристики. Только 38% автомобильных дорог федерального значения соответствует нормативным требованиям. Под угрозой находится пропускная способность федеральных автомобильных дорог. Так, 29% из общей протяженности федеральных сетей эксплуатируется с превышением нормативной загрузки, особенно в зоне близости к большим городам. Недостаточно развита местная дорожная сеть, что увеличивает нагрузку на федеральные дороги. Повышение уровня автомобилизации населения обостряет выделенные проблемы [6].

Плохое качество дорожного покрытия — это общероссийская проблема, характерная для всех регионов и в той или иной степени для всех типов муниципальных образований. По результатам опроса фонда «Общественное мнение» 71% респондентов из проблем благоустройства города на первое место ставят плохое состояние дорог [9]. Оценки уровня развития дорожного хозяйства — одни из самых низких в ответах экспертов среди всех отраслей социальной инфраструктуры.

В ответах руководителей местных органов власти оказание почтовых, телефонных услуг населению оценивается, в среднем, выше, чем обеспечение сетью Интернет (3,9 и 3,6 балла из пяти соответственно).

Несмотря на положительную динамику, согласно которой удельный вес домашних хозяйств, имеющих доступ к сети Интернет, увеличился в 4 раза за последние 5 лет, темпы отставания от большинства европейских стран остаются весьма значительными. В 2011 г. удельный вес домашних хозяйств, имеющих персональный компьютер, составил 60,1%, при этом 50,2% домашних хозяйств имели доступ к сети Интернет [8].

Результаты исследований свидетельствуют о необходимости достижения более высокого уровня стандартов развития комплекса потребительского рынка (табл. 1). Такого рода стандарты находятся в перманентном состоянии и определяются условиями среды, изменяющимися запросами населения.

Таблица 1

**Средние баллы оценки сфер потребительского рынка  
руководителями местных органов власти различных типов муниципальных образований**

Сферы потребительского рынка	Муниципальный район	Городской округ	Городское поселение	Сельское поселение
Система общественного питания	3,5	4	3	2,1
Бытовое обслуживание	3,6	4	3,5	2,2
Сфера торговли	4,2	4,4	4	3,9

Наиболее высокие оценки были даны сфере торговли как наиболее динамично развивающейся отрасли в современных условиях. В оценках руководителей прослеживается тенденция более высокого уровня оценок функционирования всех сфер потребительского рынка преимущественно в городских округах. Показатели развития бытового обслуживания населения в сельских поселениях отражают ухудшение качества социальной среды данных территорий. Самые низкие оценки в структуре отраслей социокультурного комплекса были даны системе здравоохранения (средняя оценка — 3,4 балла из пяти), а самые высокие — системе образования (4,1 балла). Функционирование системы социальной защиты населения оценивается руководителями местных органов власти несколько выше, чем медицинское обеспечение и культурно-досуговая сфера (средняя оценка — 3,9 балла).

**Роль местного самоуправления в модернизации социальной инфраструктуры.** Сложность и многоаспектность поставленных проблем предьявляет особые требования к системе управления, обеспечивающей функционирование и развитие социальной инфраструктуры, прежде всего на местном уровне. Концентрация на конкретной территории всех процессов жизнеобеспечения населения, территориальная локализация объектов социальной инфраструктуры подтверждает приоритетную роль местных органов власти в обеспечении управления этими процессами. Местное самоуправление, согласно законодательству, а также вследствие максимальной «приближенности» к населению, обладает полномочиями, наибольшим потенциалом и функциональными возможностями для модернизации социальной инфраструктуры муниципального образования. Проблемы социальной инфраструктуры муниципальных образований сегодня во многом являются отражением дисбалансов институционального характера: сужением автономии местного самоуправления вследствие отсутствия эффективного ресурсного обеспечения его деятельности, дефицитом властным полномочий, ограничениями местного нормотворчества, низким уровнем доверия населения к власти.

**Финансовая обеспеченность местных бюджетов как фактор модернизации социальной инфраструктуры.** Как подчеркивается в проекте Концепции совершенствования региональной политики в РФ на период до 2020 г., в России сложился достаточно высокий уровень, даже по меркам унитарных государств,

централизации доходов. При этом муниципальные образования чрезмерно перегружены расходными обязательствами. Как следствие, в нашей стране функционирует обширная система межбюджетных трансфертов. При этом она чрезмерно детализована (около 90 видов межбюджетных субсидий и более 20 видов субвенций). Межбюджетные трансферты составляют основную долю доходов субфедеральных бюджетов, зачастую формируя иждивенческие настроения у органов власти на региональном и муниципальном уровнях [5].

В существующих условиях бюджетной централизации в муниципальных образованиях возникают определенные сложности реализации принципов организации местного самоуправления. Заложенные федеральным законодательством полномочия не обеспечены соответствующими материальными ресурсами, высокий удельный вес межбюджетных трансфертов в собственных доходах муниципальных образований свидетельствует о неприемлемости сложившейся практики бюджетной политики, необходимости разработки механизмов становления конкурентно-рыночных моделей местного самоуправления, обеспечивающих развитие внутреннего экономического потенциала территории.

В структуре межбюджетных трансфертов значительную долю составляют не дотации, финансовые средства по которым органы местного самоуправления могут направлять на наиболее значимые проблемы муниципального образования, а, в первую очередь, субсидии, предоставляемые на условиях софинансирования именно на покрытие тех расходов, которые региональные власти посчитали приоритетными. Таким образом, местные органы власти, имея согласно законодательству ответственность за формирование и развитие социальной инфраструктуры, не могут оптимизировать свои расходы, определяя наиболее значимые проблемы территории и выделяя финансовые средства на их решение.

По результатам исследования, проведенного Всероссийским Советом местного самоуправления в феврале—марте 2012 г. (в опросе приняли участие 316 муниципальных образований всех федеральных округов Российской Федерации), 79,3% опрошенных респондентов отметили уменьшение доходов местных бюджетов в 2012 г. относительно 2011 г. Более половины опрошенных респондентов (62,96%) подчеркивают необходимость совершенствования межбюджетных отношений [4].

Анализ тенденций бюджетного обеспечения муниципальных образований РФ позволяет сделать вывод об их искусственной дотационности. Изъятие подавляющей части налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, а затем их возврат в виде межбюджетных трансфертов поддерживает высокий уровень централизации власти, зависимость местного самоуправления от региональных и федеральных властей. Трансферты получают как объективно слабые муниципальные образования, так и те, кто имеет стабильную налоговую базу и при условии изменения нормативов отчислений налоговых поступлений могли бы обеспечить свою финансовую самостоятельность в решении вопросов местного значения. Подобная политика снижает роль мотивационных механизмов реализации собственного социально-экономического потенциала современных муниципальных образований.

Приоритетными рекомендациями для наращивания финансовых ресурсов модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований является

изменение налоговой политики государства, децентрализация бюджетной системы, установление прозрачности межбюджетных отношений. Децентрализация бюджетной системы позволит более рационально перераспределить налоговые поступления между центром, регионами и муниципальными образованиями, формируя финансовые ресурсы модернизации социальной инфраструктуры на местах. Обеспечение прозрачности межбюджетных отношений предполагает четкое закрепление норматива отчислений в местный бюджет ряда налогов, в первую очередь налога на прибыль предприятий, что обеспечит высокий уровень мотивации местных органов власти к социально-экономическому развитию территории, будет способствовать реализации конкурентно-рыночной модели местного самоуправления.

В современных рыночных условиях необходим концептуально новый подход к формированию финансовой обеспеченности местных бюджетов, который позволил бы консолидировать усилия государства, населения, предпринимателей в целях повышения уровня и качества жизни человека, социально-экономического развития российских муниципальных образований. Модель эндогенного развития муниципальных образований предполагает опору прежде всего на внутренние ресурсы, а не только на внешние. Приоритетными направлениями деятельности муниципальных властей должны стать формирование благоприятного инвестиционного климата, туристической привлекательности, развитие инновационных проектов, поддержка малого предпринимательства. Необходимость формирования собственных источников доходов подчеркивается сегодня многими российскими учеными. В частности, О.А. Уржа обращает внимание на необходимость реализации маркетинговых проектов, которые «позволят муниципальному образованию сделать серьезный прорыв в своем развитии, освоить новые направления в создании рабочих мест и привлекательности территории для инвесторов» [7. С. 106].

Имиджевое продвижение муниципального образования как привлекательной туристической территории позволит не только наращивать доходную часть местных бюджетов за счет дополнительных налоговых поступлений, но и станет фактором развития соответствующей социальной инфраструктуры. Формирование и/или продвижение культурных объектов территории, обладающих туристической привлекательностью, снижает предпринимательские риски, связанные с размещением объектом социальной инфраструктуры вследствие обеспечения повышенного спроса на их услуги.

Привлечение общественного интереса к социокультурным объектам муниципального образования формирует инвестиционную привлекательность территории, инициируя развитие социальной инфраструктуры (дорожное хозяйство, транспортный комплекс, бытовое обслуживание населения, общественное питание и многое другое).

Повышение уровня туристической притягательности территории, ее престижа возможно на основе привлечения интереса к существующим культурно-историческим памятникам, уникальным природным ресурсам. Особенно актуальным явля-

ется создание условий для развития сельскохозяйственного, культурно-познавательного туризма, поиск уникальных идей для формирования туристической привлекательности российских малых городов, сельских поселений. Вовлечение коренных малочисленных народов в индустрию туризма, популяризация народных художественных промыслов, воссоздание исторического облика поселений являются одними из направлений формирования туристического имиджа муниципального образования, что является катализирующим фактором развития социальной инфраструктуры.

Приоритетность развития туристической инфраструктуры в целях социально-экономического развития муниципального образования, повышения уровня его туристической привлекательности обозначена и в оценках экспертов. Так, 62,3% руководителей местных органов власти считают, что предприятия инфраструктуры досуга являются наиболее перспективными и предпочтительными объектами инвестирования; второе место по инвестиционной значимости в ответах экспертов занимают средства размещения/гостиницы — 43,6%.

**Частные инвестиционные ресурсы модернизации социальной инфраструктуры.** Сокращение бюджетной обеспеченности местного самоуправления, а также недостаточный уровень государственных инвестиций в развитие социальной инфраструктуры представляют собой значительные риски для системы жизнеобеспечения населения. В сложившейся ситуации привлечение частных инвестиционных ресурсов представляется одним из наиболее значимых факторов развития социальной инфраструктуры современных муниципальных образований. Однако опрос руководителей местных органов власти показал, что частные инвестиции оцениваются как самый недостаточный ресурс развития социальной инфраструктуры. Даже собственные финансовые доходы респонденты оценили несколько выше (рис. 1).



**Рис. 1.** Распределение ответов на вопрос «Оцените имеющиеся в Вашем муниципальном образовании ресурсы для развития социальной инфраструктуры», %

Недостаточность частных инвестиций связана с использованием традиционных форм привлечения бизнеса к решению проблем функционирования социаль-

ной инфраструктуры. Активно тиражируемый концепт социальной ответственности бизнеса инициирует формирование устойчивых образцов поведения власти во взаимодействии с частными организациями, целью которого является их принуждение к финансовым вложениям в развитие территории и ее социальной инфраструктуры. Данный вывод подтверждается результатами исследований. Почти каждый пятый опрошенный руководитель органов местного самоуправления отметил, что социально ответственные предприятия регулярно на безвозмездной основе вкладывают средства в развитие социальной инфраструктуры (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос: «Активно ли привлекается бизнес к развитию социальной инфраструктуры в Вашем муниципальном образовании?», %**

Вариант ответа	Процент
Да, в рамках традиционных форм взаимодействия: совместные предприятия, краткосрочные договора аренды, сервисные соглашения по ремонту и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры	16,7
Да, в рамках общественно-частного партнерства	4,2
Да, социально ответственные предприятия регулярно на безвозмездной основе вкладывают средства в развитие социальной инфраструктуры	18,9
Крайне редко предприятия вкладывают средства в развитие социальной инфраструктуры муниципального образования	42,0
Нет, бизнес не привлекается к развитию социальной инфраструктуры	18,1
Другое	3,9

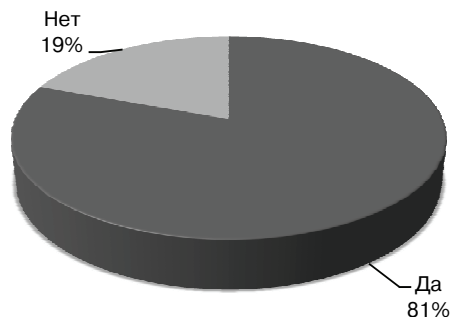
Таким образом, сложилось объективное противоречие между потребностью муниципальных образований в частных инвестиционных ресурсах и их отсутствием. Данная проблема свидетельствует, что в современных рыночных условиях необходимо использование более гибких механизмов привлечения бизнеса к решению вопросов местного значения. Мировая практика свидетельствует, что наиболее эффективным механизмом является Public Private Partnership, то есть общественно-частное партнерство, в рамках которого могут быть консолидированы усилия бизнеса и власти.

Партнером бизнеса могут выступать федеральные, региональные или муниципальные органы власти. Как показал опрос, данная форма взаимодействия является недостаточно востребованной, только 4,2% респондентов отметили, что в муниципальном образовании бизнес привлекается к развитию социальной инфраструктуры в рамках проектов общественно-частного партнерства. Хотя при этом подавляющее большинство экспертов считают данную форму взаимодействия наиболее эффективным инструментом решения проблем социальной инфраструктуры (рис. 2).

Мировая практика свидетельствует, что общественно-частное партнерство является не только средством сокращения бюджетных расходов при строительстве инфраструктурных объектов, но и существенно снижает экономические, коррупционные риски, выполняя, таким образом, значимые социально-экономические функции в обществе. В частности, экономическая эффективность достигается за счет следующих факторов: применение коммерческих подходов в процессе реализации проектов, в большей мере, что предполагает оптимизацию затрат на оплату труда и материалы; увеличение прозрачности и усиление конкуренции с целью снижения уровня коррупции и выявления скрытых расходов [3].



**Эффективность проектов общественно-частного партнерства для развития социальной инфраструктуры муниципального образования**



**Рис. 2.** Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, является ли общественно-частное партнерство одним из эффективных инструментов решения проблем социальной инфраструктуры?»

Опрошенные эксперты в качестве преимуществ общественно-частного партнерства видят, в первую очередь, возможность экономии финансовых средств, а также повышение качества услуг для населения, предоставляемых в процессе эксплуатации частным инвестором инфраструктурного объекта (табл. 3).

Таблица 3

**Распределение ответов на вопрос: «Каковы, на Ваш взгляд, преимущества общественно-частного партнерства в сфере развития социальной инфраструктуры?»**

Вариант ответа	Процент
Повышение эффективности эксплуатации частным инвестором объектов социальной инфраструктуры, создание стимулов для привлечения новых технологий	37,3
Повышение качества услуг для населения, предоставляемых в процессе эксплуатации частным инвестором инфраструктурного объекта	39,9
Возможность экономии финансовых средств муниципального образования за счет привлечения частных инвесторов	60,4
Снижение уровня коррупции вследствие организации контроля со стороны бизнеса за расходованием бюджетных средств	11,0
Возможность снизить перерасход финансовых средств вследствие более эффективного менеджмента при строительстве объектов инфраструктуры частным инвестором	14,5
Нет преимуществ	4,1

В современных условиях рынка необходима институциональная перестройка устойчивых образцов поведения власти во взаимодействии с бизнесом, формирование концептуально-новой и последовательной муниципальной политики перехода от административного принуждения бизнеса к благотворительности и безвозмездной передаче средств на развитие социальной инфраструктуры к фокусированным инвестициям, взаимовыгодному сотрудничеству. Потребительское отношение к бизнесу со стороны власти, узко прагматическая ориентация на использование его ресурсов в развитии социальной инфраструктуры становятся несостоятельными в условиях рыночной экономики.

Сложившееся противоречие и проблемы актуализируют анализ факторов, ограничивающих реализацию проектов общественно-частного партнерства. Фор-

мы общественно-частного партнерства условно можно разделить на три группы: проектирование и строительство объектов социальной инфраструктуры за счет средств частного инвестора с последующим выкупом у них созданных объектов; проектирование и строительство объектов социальной инфраструктуры за счет частного инвестора, который получает право управления и владения им в течение всего срока эксплуатации, без передачи в муниципальную (государственную) собственность; проектирование и строительство объектов социальной инфраструктуры за счет частного инвестора, который получает право его эксплуатации в течение определенного срока, достаточного для окупаемости вложенных средств, после чего передается в муниципальную (государственную) собственность.

В процессе опроса руководители местных органов власти отметили, что наиболее эффективной формой партнерства является вариант сотрудничества «Build, Operate, Transfer», то есть «строительство — эксплуатация — передача».

В рамках данного соглашения объект социальной инфраструктуры создается за счет частного инвестора, который, завершив строительство, имеет право его эксплуатации в течение срока, обеспечивающего окупаемость вложенных финансовых средств. По окончании данного срока, достаточного для окупаемости вложенных средств, объект социальной инфраструктуры передается в государственную (муниципальную) собственность. В рамках такого сотрудничества частный капитал используется в процессе строительства объекта социальной инфраструктуры.

При этом в зарубежной практике накоплен значительный опыт сотрудничества с бизнес сообществом в рамках оказания услуг населению, что способствует повышению их качества. Например, в Великобритании местные органы власти заключают долгосрочные контракты (в среднем на 30 лет), в рамках которых частным компаниям оплачивается предоставление медицинских услуг населению на объектах государственной и муниципальной собственности. Контроль качества предоставляемых услуг обеспечивают местные органы власти. Как показали результаты опроса, данная форма сотрудничества обеспечила высокий уровень удовлетворенности населения качеством медицинского обслуживания [1].

Таким образом, сужение форм взаимодействия местных органов власти и бизнеса в рамках общественно-частного партнерства является одним из лимитирующих факторов его развития. На это указали подавляющее число опрошенных экспертов (31,3% оценили его как очень значимый фактор, 53,2% выбрали вариант ответа «влияет, но в меньшей степени»).

Сужение форм взаимодействия местных органов власти и бизнеса выражается также в редкой практике предоставления частному инвестору возможности дальнейшего участия в управлении объектами социальной инфраструктуры. Такой фактор выделил каждый третий опрошенный эксперт как очень значимый, 55,1% посчитали, что данные обстоятельства влияют на развитие общественно-частного партнерства в социальной инфраструктуре, но в меньшей степени.

Финансовое обеспечение проектов общественно-частного партнерства является самой значимой проблемой, ограничивающей практику их реализации в со-

временных муниципальных образований в целях развития социальной инфраструктуры. Так, 76,2% руководителей местных органов власти самым значимым фактором выделили дефицит муниципальных бюджетов, не позволяющих предоставлять гарантии по возрасту инвестиций.

Особенностью реализации крупных проектов государственно-частного партнерства в РФ, например, в транспортной отрасли, является наличие единственного или очень ограниченного количества участников конкурса на право заключения концессионного соглашения (существует практика отстранения участников конкурса за нарушения в оформлении соответствующей документации).

Мировой опыт свидетельствует, что отсутствие достаточных возможностей конкурентного выбора частного партнера является следствием невысокого уровня подготовки проекта, его слабой информационной и маркетинговой поддержкой. По мнению Джеффри Делмона, «отсутствие других участников тендера, и, соответственно, конкурентной среды приводит к ослаблению переговорной позиции властных структур. Подача только единственного предложения на тендере считается неудачей, и тендер должен быть начат заново либо отменен» [3]. Однако в современной российской практике отсутствие достаточных условий конкурентного выбора бизнес-партнера в процессе заключения концессионных контрактов отметил каждый третий руководитель местных органов власти.

Данная проблема тесно связана с уровнем информационной поддержки проектов общественно-частного партнерства. Так, 37,7% опрошенных экспертов указали, что ограниченный доступ инвесторов к информации достаточно сильно влияет на реализацию практики общественно-частного партнерства в социальной инфраструктуре. Среднюю значимость данного фактора выделили 45,1% опрошенных экспертов. При этом 43,9% руководителей местных органов власти считают, что сложившиеся стереотипы убыточности проектов общественно-частного партнерства существенно ограничивают практику их реализации.

Информационно-консалтинговая поддержка проектов общественно-частного партнерства должна быть обеспечена следующими направлениями деятельности.

1. Информационно-рекламная поддержка. Сложившиеся стереотипы убыточности проектов общественно-частного партнерства должны быть преодолены усилиями средств массовой информации, широким уровнем освещения готовящихся проектов в региональной и муниципальной прессе. Не менее значимой является адресная проработка моделей участия с потенциальными инвесторами.

2. Консалтинговая поддержка частных инвесторов должна включать в себя анализ инвестиционных рисков, проработку механизмов их снижения, моделей кредитования, привлечения дополнительных участников.

3. Повышение уровня профессиональной компетенции кадрового корпуса муниципальной службы. Формирование компетенций подготовки, сопровождения, регулирования проектов общественно-частного партнерства, профилактики и устранения конфликтных ситуаций в процессе их реализации требует закрепления теоретических знаний и практических навыков в рамках переподготовки и повышения квалификации соответствующей категории муниципальных служа-

щих. Особое значение должно уделяться правовому блоку подготовки, а также формированию компетенций гражданского поведения и этики. Такой фактор, как коррупция, сегодня существенно ограничивает практику реализации проектов общественно-частного партнерства, одна треть руководителей местных органов власти определили уровень его значимости как очень высокий. Коррупционные практики инициируют отсутствие прозрачности при заключении контрактов, открытой конкурентной среды (в той или иной степени значимости, данный фактор выделяли 69,4% опрошенных экспертов).

Учитывая тот факт, что наиболее распространенной практикой взаимодействия местных органов власти и бизнеса является предоставление со стороны последнего финансовых средств в развитие социальной инфраструктуры на безвозвратной основе, значимым является анализ факторов оптимизации таких форм сотрудничества.

Так, эксперты констатируют отсутствие рычагов стимулирующего воздействия у местных органов власти в целях поощрения социальной ответственности бизнеса. По оценкам предпринимателей доминирующим механизмом мотивации выступают инструменты налоговой политики, а наиболее эффективным стимулом — различного рода налоговые льготы.

Однако ограничения местного нормотворчества ограничивают данные возможности. Так, на общественных слушаниях «Тенденции развития местного самоуправления в России в контексте законодательных изменений» в Общественной Палате РФ депутатом МО «Кировское городское поселение» А.А. Лупеко был приведен пример отсутствия эффективного правового, экономического обеспечения участия бизнеса в развитии местной инфраструктуры. «Частные компании готовы дать средства на безвозвратной основе на ремонт автодороги и аварийного участка главного напорного канализационного коллектора под этой дорогой. Но они могут сделать это только из прибыли, заплатив при этом налог».

Подтверждают данное заключение результаты социологического исследования. Так, 70,7% опрошенных экспертов выделили проблему отсутствия у муниципальной власти возможностей обеспечения мотивации для частных инвестиций (снижение налоговой нагрузки, освобождение инвестиций от налога на прибыль) как наиболее значимую.

Учитывая распространенную практику привлечения финансовых средств частных организаций в целях решения вопросов местного значения, представляется необходимым законодательное закрепление полномочий органов местного самоуправления, предоставляющих им возможности освобождения налогов на прибыль взносов на развитие социальной инфраструктуры.

Еще одним механизмом мотивации является введение налоговых льгот для предприятий, предоставляющих безвозвратные частные инвестиции (возврат части инвестиций в пределах определенной доли уплаченных налоговых выплат). Не менее значимой является общественная поддержка предпринимательской активности, обеспечивающей развитие социальной инфраструктуры: освещение их деятельности в местной прессе, признание, моральное стимулирование.

Таким образом, органы местного самоуправления обладают наибольшим потенциалом, компетенциями и функциональными возможностями для модернизации социальной инфраструктуры муниципального образования. Эффективность деятельности местных органов власти определяется, в первую очередь, ее финансово-экономическим обеспечением. Приоритетами в формировании финансовых ресурсов является децентрализация бюджетной системы, реализация механизмов территориального маркетинга, что обеспечит, как налоговые поступления в местные бюджеты, так и стимулы к созданию дополнительной социальной инфраструктуры.

Основным стратегическим направлением привлечения инвестиционных ресурсов для развития социальной инфраструктуры являются проекты публично-частного партнерства. Расширение сферы реализации проектов публично-частного партнерства предполагает реализацию ряда предложений: предоставление более широких возможностей частному партнеру в привлечении дополнительных финансовых средств (кредитных ресурсов под залог объекта концессионного соглашения, участие органов местного самоуправления в предоставлении гарантий по возрасту инвестиций); информационно-консалтинговая поддержка проектов публично-частного партнерства: обеспечение широкого доступа потенциальных инвесторов к информации; консалтинговая поддержка частных инвесторов; повышение квалификации соответствующей категории муниципальных служащих (формирование компетенций подготовки, сопровождения, регулирования проектов публично-частного партнерства, профилактики и устранения конфликтных ситуаций в процессе их реализации); расширение форм взаимодействия местных органов власти и бизнеса в рамках публично-частного партнерства.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство в здравоохранении // Центр развития инфраструктурных проектов. URL: <http://ppp-lawrus.ru/publics.php?art=12>.
- [2] ВЦИОМ. База социологических данных ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru>.
- [3] *Делмон Д.* Государственно-частное партнерство в инфраструктуре практическое руководство для органов власти. URL: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon\\_PPP\\_russian.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf).
- [4] Исследование Всероссийского Совета по местному самоуправлению «Реальное состояние бюджетной обеспеченности муниципальных образований и предложения по улучшению финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления». URL: <http://vsmsinfo.ru>.
- [5] Проект Концепции совершенствования региональной политики в РФ на период до 2020 г.
- [6] Транспортная стратегия РФ до 2030 г., утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.
- [7] *Уржа О.А.* Инновационные технологии в реформировании муниципального управления: проблемы и пути решения // Сб. науч. ст. факультета социального управления РГСУ «Государственное и муниципальное управление: инновационные аспекты развития» Вып. . — М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2009.
- [8] Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.
- [9] ФОМ. База данных Фонда Общественного Мнения. URL: <http://bd.fom.ru>.

## **RESOURCES OF MODERNIZATION OF THE LOCAL SOCIAL INFRASTRUCTURE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**E.V. Frolova**

Chair of Public and Municipal Administration and Social Engineering  
Russian State Social University  
*Losinoostrovskaya str., 40, Moscow, 107150, Russia*

Social infrastructure is the foundation for the development of municipality meeting basic needs and interests of population, creating conditions for its subsistence and reproduction. Thus, the study of the conditions and factors of modernization of social infrastructure and the basic problems of its development in contemporary Russia acquires particular relevance. The author evaluates the development of social infrastructure on the basis of the expert survey results (officials and elected representatives of local self-government of the Russian Federation were interviewed) and suggests some ways to support the local authorities in order to modernize the social infrastructure of municipalities.

**Key words:** social infrastructure; local self-government; municipal administration; public-private partnership.

### **REFERENCES**

- [1] *Varnavskij V.G.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v zdravooхранenii // Centr razvitija infrastrukturyh proektov. URL: <http://ppp-lawrus.ru/publics.php?art=12>.
- [2] VCIOM. Baza sociologicheskikh dannyh VCIOM. URL: <http://wciom.ru>.
- [3] *Delmon D.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture prakticheskoe rukovodstvo dlja organov vlasti. URL: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon\\_PPP\\_russian.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf).
- [4] Issledovanie Vserossijskogo Soveta po mestnomu samoupravleniju «Real'noe sostojanie byudzhetnoj obespechennosti municipal'nyh obrazovanij i predlozhenija po uluchsheniju finansovoj obespechennosti polnomochij organov mestnogo samoupravlenija». URL: <http://vsmsinfo.ru>.
- [5] Proekt Konceptcii sovershenstvovanija regional'noj politiki v RF na period do 2020 g.
- [6] Transportnaja strategija RF do 2030 g., utverzhdena rasporyzheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22 nojabrja 2008 g. № 1734-r.
- [7] *Urzha O.A.* Innovacionnye tehnologii v reformirovanii municipal'nogo upravlenija: problemy i puti reshenija // Sb. nauch. st. fakul'teta social'nogo upravlenija RGSU «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie: innovacionnye aspekty razvitija». Vyp. 3. — M.: Izd-vo Moskovskogo gumanitarnogo universiteta, 2009.
- [8] Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki. URL: <http://www.gks.ru>.
- [9] FOM. Baza dannyh Fonda Obshhestvennogo Mnenija. URL: <http://bd.fom.ru>.