

МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ЮГА РОССИИ¹

ЧЕРНОВА О.А.,

доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и бухгалтерского учета,
филиал Южного федерального университета в г. Новошахтинске,
e-mail: chernovaolga71@mail.ru;

МАТВЕЕВА Л.Г.,

доктор экономических наук, заведующая кафедрой прикладной информатики в экономике,
экономический факультет,
Южный федеральный университет,
e-mail: matveeva_lg@mail.ru;

ПИЛИПЕНКО Л.И.,

кандидат философских наук, профессор кафедры социальной работы и гуманитарных дисциплин,
филиал Южного федерального университета в г. Новошахтинске,
e-mail: nshfrgu99@mail.ru

Современной экономике России с высоким уровнем дифференциации регионов свойственно наличие противоречий между потребностями в финансовых ресурсах для модернизации и реальными возможностями местных бюджетов по участию в таких проектах, в том числе в социальной сфере. Особенно остро данный вопрос стоит для периферийных территорий, отличающихся низким спросом населения на услуги бизнеса, предлагающего альтернативные варианты удовлетворения социальных потребностей. Это обуславливает целесообразность использования механизмов государственно-частного партнерства при финансировании проектов развития социальной сферы.

Ключевые слова: дифференциация регионов; финансирование социальной сферы; муниципальный заем; периферийные территории; механизмы государственно-частного партнерства.

FUNDING MECHANISM FOR PROJECTS OF DEVELOPMENT OF THE SOCIAL SPHERE OF PERIPHERAL TERRITORIES OF THE SOUTH OF RUSSIA

CHERNOVA O.A.,

Doctor of Science, Professor, Department of Finance and Accounting,
Branch of Southern Federal University in Novoshakhtinsk,
e-mail: chernovaolga71@mail.ru;

MATVEEVA L.G.,

Doctor of Science, chare of the Department of Applied Informatics in Economics,
Faculty of Economics, Southern Federal University,
e-mail: matveeva_lg@mail.ru;

PYLYPENKO L.I.,

PhD, Professor, Department of Social Work and the humanities,
Branch of Southern Federal University in Novoshakhtinsk,
e-mail: nshfrgu99@mail.ru

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта ЮФУ № 213-01-24/2013-173.

With high level of differentiation of regions existence of contradictions between needs for financial resources for modernization and real opportunities of local budgets for participation in such projects, including in the social sphere is peculiar to modern economy of Russia. Especially sharply the matter costs for the peripheral territories, differing low demand of the population for services of the business offering alternative options of satisfaction of social requirements. It causes expediency of use of mechanisms of state-private partnership when financing projects of development of the social sphere.

Keywords: differentiation of regions; financing of the social sphere; municipal loan; peripheral territories; mechanisms of state-private partnership.

JEL classification: O15, O18, R58.

Высокая дифференциация уровней социально-экономического развития, поляриность отраслевых приоритетов концентрации потенциала и асимметричность размещения производительных сил периферийных территорий по отношению к центральным регионам, проявляющаяся не только в масштабах России в целом, но и в границах отдельных федеральных округов, уже на этапе формирования базовой платформы модернизации предполагает существенный «разброс» моделей модернизационного процесса. При этом, несмотря на то, что общим для таких территорий может быть выбор модели догоняющей модернизации, ее содержание, отраслевые приоритеты, степень охвата экономики региона и другие составляющие могут существенным образом различаться от одной периферийной территории к другой даже в рамках одного макрорегиона. Очевидно, что это обусловлено, во-первых, многоукладностью их экономик; во-вторых, исторически сформировавшимися полюсами роста территорий, которые могут стать центрами модернизационного развития; в-третьих, объективно существующей ограниченностью финансовых ресурсов, вовлекаемых в проекты модернизационного характера. И это в условиях, когда стратегические цели модернизации предполагают сбалансированность регионального социально-экономического развития. Но, пожалуй, общим для всех депрессивных территорий является необходимость поддержания существующего уровня и/или наращивания потенциала социальной сферы, которая относится к одной из основных, определяя уровень благосостояния и качество жизни населения и в значительной степени влияя на уровень социальной стабильности в регионе. Для регионов Юга России, характеризующихся, наряду с экономической, также неустойчивостью политической ситуации, это является определяющим фактором.

Поэтому можно с большой долей уверенности утверждать, что устойчивое развитие периферийных территорий возможно при подчинении экономического роста качественным параметрам социального развития. Однако результаты проведенного анализа уровня развития социальной сферы регионов ЮФО и СКФО позволяет сделать вывод о наличии запаздывающего тренда сферы социальных услуг периферийных территорий, усугубляемого дефицитом модернизационных ресурсов.

В частности, по отношению к социальным нормативам и нормам, одобренным распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р, Южный федеральный округ на 50% обеспечен театрами, на 13% – музеями, на 53% – культурно-досуговыми учреждениями, на 28% – парками культуры и отдыха, на 33% – концертными организациями и коллективами (*Стратегия... – 2020*). Дошкольными образовательными учреждениями охвачены только 32% детей соответствующего возраста в регионах СКФО и 55,3% в регионах ЮФО, в то время как в среднем по России данный показатель составляет 60,6%. Не менее сложная ситуация в сфере здравоохранения. Если в среднем по России на 10 000 чел. населения приходится 51,2 врачей, то в ЮФО и СКФО данный показатель составляет, соответственно, 45,0 и 42,1. При этом специализированные современные клиники сконцентрированы преимущественно в нескольких крупнейших городах округов (гг. Краснодар, Ростов-н/Д, Астрахань, Ставрополь, Волгоград). Для СКФО также характерно наличие проблем в жилищной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве. Так, например, доля ветхого и аварийного жилищного фонда в общей его площади составляет 6,6% (в среднем по России – 3,0%), лишь 68,5% общей площади жилья оборудовано водоотведением / канализацией (в среднем по России – 74,1%) (*Регионы России, 2012*).

Практикой убедительно верифицируется тот факт, что традиционно финансирование социальной сферы осуществляется за счет бюджетных средств всех уровней, что обусловлено особой природой социальных услуг: частный капитал, как правило, не заинтересован в финансировании общественного сектора. Однако помимо бюджетного финансирования в некоторых отраслях социальной сферы регионов Юга России осуществляется финансирование из внебюджетных фондов (пенсионное обеспечение, здравоохранение), основанное на применении страховых механизмов, что дает возможность несколько снизить нагрузку на государственный и муниципальные бюджеты, частично перенеся ее на граждан.

Анализ структуры доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов ЮФО и СКФО за 2011 г. позволяет подтвердить наличие значительных диспропорций в уровне социально-экономического развития территорий. Так, для всех Республик СКФО, Республики Калмыки и Республики Адыгея доля собственных доходов не превышает 50%, причем для Республик Северного Кавказа (кроме Кабардино-Балкарской Республики) данный показатель не достигает даже 30% (рис. 1).

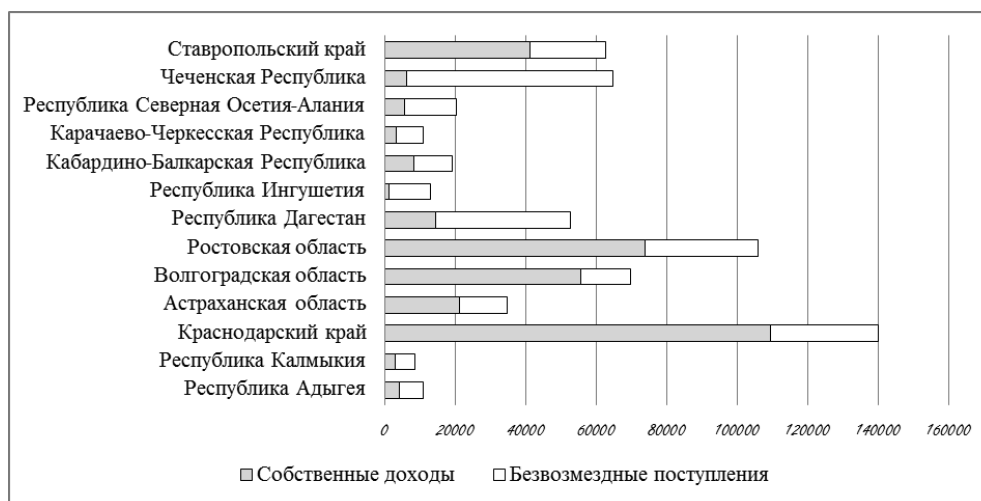


Рис. 1. Доходы консолидированных бюджетов регионов ЮФО и СКФО

Ограниченные возможности местных бюджетов приводят к низкому уровню финансирования проектов развития социальной сферы. Так, например, несмотря на значительные проблемы в сфере ЖКХ доля затрат на ее финансирование в Республике Калмыкия составляет только 6%, в Республике Адыгея – 7%, в Астраханской области – 10%. В то время как, например, в Краснодарском крае доля затрат на развитие сферы ЖКХ равна 20% (рис. 2).

Таким образом, на сегодняшний день очевидна проблема финансового обеспечения развития сферы социальных услуг периферийных территорий. Одновременно возрастающая экономическая самостоятельность регионов дает местным органам власти больше возможностей для проявления инициативы в сфере реализации социально-экономической политики на подведомственной территории. В частности, как отмечает З.Э. Сабирова, обеспечение роста количества и повышения качества социально значимых бытовых услуг населению представляется возможным на основе государственно-частного партнерства как эффективного инструмента модернизации сферы услуг при взаимодействии государства (муниципалитетов), социально ответственного бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций (Сабирова, 2013).

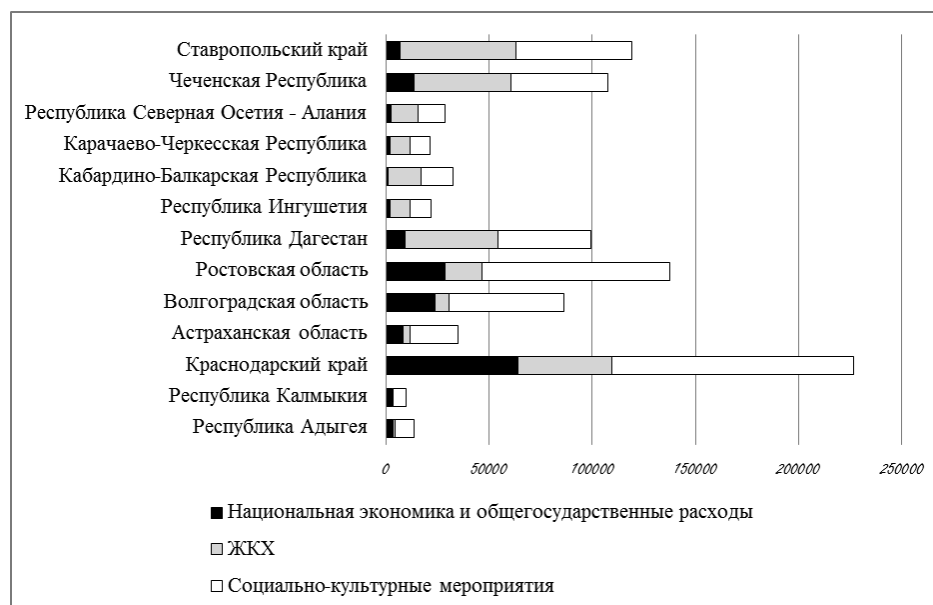


Рис. 2. Расходы консолидированных бюджетов регионов ЮФО и СКФО

В последнее время механизмы ГЧП постепенно находят применение в российской практике развития транспортной и коммунальной инфраструктуры. В частности, на территории ЮФО и СКФО с использованием механизмов ГЧП осуществляется 24 проекта, из которых к проектам в сфере социальных и коммунальных услуг можно отнести 5 (21%) (табл. 1).

Таблица 1

Проекты ГЧП, реализуемые в регионах ЮФО и СКФО

Регион	Проект
Республика Дагестан	Строительство стеклотарного завода «Анжи-Стекло»
	Строительство завода по производству гипса и гипсосодержащих промышленных материалов
Республика Ингушетия	Развитие инфраструктуры завода по розливу минеральной воды
	Строительство инфраструктуры кластера по добыче стеклянного сырья для производства стеклянной тары
Ставропольский край	Создание регионального индустриального парка в г. Невинномысске
	Металлургический завод «СтавСталь»
	Завод по производству готовых лекарственных форм антибиотиков
	Создание комплекса по переработке газа Северного Кавказа в этилен, полиэтилен и полипропилен
Кабардино-Балкарская Республика	Создание завода политэтилентерефталата пищевого и текстильного назначения
Астраханская область	Строительство детских садов
Волгоградская область	Строительство автомобильной дороги «Обход г. Волгограда»
	Реконструкция аэропорта г. Великий Устюг
	Индустриальный парк «Вытегра»
Ростовская область	Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области
	Чистый Дон
	Строительство в Ростове-на-Дону платного автомобильного тоннеля
	Комплексная система «Экологический кластер чистой переработки бытовых и промышленных отходов в Ростовской области»
	Передача в концессию части городской набережной в г. Ростове н/Д
Краснодарский край	Строительство аэропортового комплекса «Южный»
	Реконструкция и эксплуатация систем водоснабжения и водоотведения, г. Краснодар
	Реконструкция и эксплуатация объектов водопроводно-канализационного хозяйства Краснодарского края
	Строительство завода по сжиганию илового осадка в Адлеровском районе г. Сочи
Республика Калмыкия	Реконструкция аэропорта «Элиста» до уровня международных стандартов
	Реконструкция системы водоснабжения и водоотведения г. Элиста

Анализ публикаций, посвященных проблемам развития механизмов ГЧП в практике реализации инфраструктурных проектов и проектов развития социальной сферы, позволяет выделить следующие сдерживающие факторы:

- завышенная сметная стоимость строительства по контрактам ГЧП по сравнению со стоимостью при системе государственных закупок;
- отнесение большей части рисков на государство, при том что частные инвесторы получают гораздо более высокую прибыль на вложенный капитал;
- недостаточный уровень квалификации государственных и муниципальных служащих для реализации механизмов ГЧП;
- неразвитость институциональной среды реализации проектов развития социальной сферы с использованием механизмов ГЧП.

Тем не менее, как убедительно демонстрирует зарубежный опыт, реализация социально ориентированной политики неизбежно предполагает развитие механизмов государственно- и муниципально-частного партнерства, в том числе в сфере предоставления социальных услуг. Формы финансового участия местных органов власти в ГЧП, как справедливо отмечает генеральный директор НП «Центр фискальной политики» Г.В. Курляндская, зависят от сферы их реализации. При этом возможно привлечение муниципалитетом финансовых средств на возвратной основе из небанковского сектора для инвестиций в объекты муниципальной собственности (в том числе на основе концессионных соглашений), размещение заказа на поставку товаров (работ, услуг) в негосударственном секторе, либо сочетание данных форм участия. При этом любое привлечение заемных средств публичными органами власти из негосударственного сектора, по ее мнению, можно считать государственно- (муниципально-) частным партнерством (Курляндская, 2012).

Для реализации крупных инвестиционных проектов в рамках стратегии модернизации экономики периферийных территорий Юга России, включая проекты развития социальной сферы, наиболее целесообразным представляется использование кооперационной модели государственно-(муниципально-) частного партнерства, обладающей рядом достоинств с точки зрения реализации в ней механизма финансирования. В частности, в такой кооперационной модели инвестиционный проект финансируется как государством, так и частным инвестором, что позволяет значительно снизить нагрузку на местный бюджет. При этом право на доходы от функционирования объ-

екта получают как частный бизнес, так и государство (муниципалитет). Кроме того, существенным преимуществом государственного участия в такого рода проектах для их инициаторов является сравнительно высокая эффективность риск-менеджмента благодаря активному участию государства в распределении рисков между партнерами и в управлении рисками. В то же время, отмеченное выше существенное «воздействие региональных детерминант на механизм сотрудничества государства, бизнеса и некоммерческих организаций проявляется в невозможности применения универсальных партнерских цепочек без учета мезоэкономических характеристик территориально локализованных целостностей. То есть региональная среда обуславливает наполняемость корзины управленческого выбора в сфере взаимодействия частных и государственных институтов конкретным набором форм, технологий и инструментов. При данном ракурсе рассмотрения именно дифференциация территориальных экономик выступает основной причиной разнообразия моделей взаимодействия государства, бизнеса и третьего сектора и определяет величину, плотность и полярность поля взаимодействия частных, общественных и государственных структур (Матвеева, Никитаева, 2007).

Однако привлечение кредитных ресурсов для реализации инвестиционных проектов на территориях, отличающихся низкими показателями социально-экономического развития (в том числе периферийные территории Юга России) возможно только при условии предоставления банкам финансовых и экономических гарантий возврата вложенных инвестиций. Кроме того, местные бюджеты периферийных территорий, как было показано ранее, не имеют достаточных средств для реализации крупных проектов. Практическое решение данной проблемы видится авторами в использовании механизма муниципального займа. Так, в предлагаемом механизме финансового обеспечения проектов развития социальной сферы периферийных территорий предполагается, что предприятия, реализующие проект, выплачивают только часть расходов по уплате процентов по кредиту, в то время как остальная часть компенсируется банком в виде облигаций муниципального займа. Выполнение обязательств по облигациям покрывается целевыми поступлениями от реализации проектов, доходы от которых будут идти, в том числе, на погашение займа.

Схематично предлагаемый механизм финансирования проектов развития социальной сферы периферийных регионов на основе модели государственно-частного партнерства можно представить в следующем виде (рис. 3).

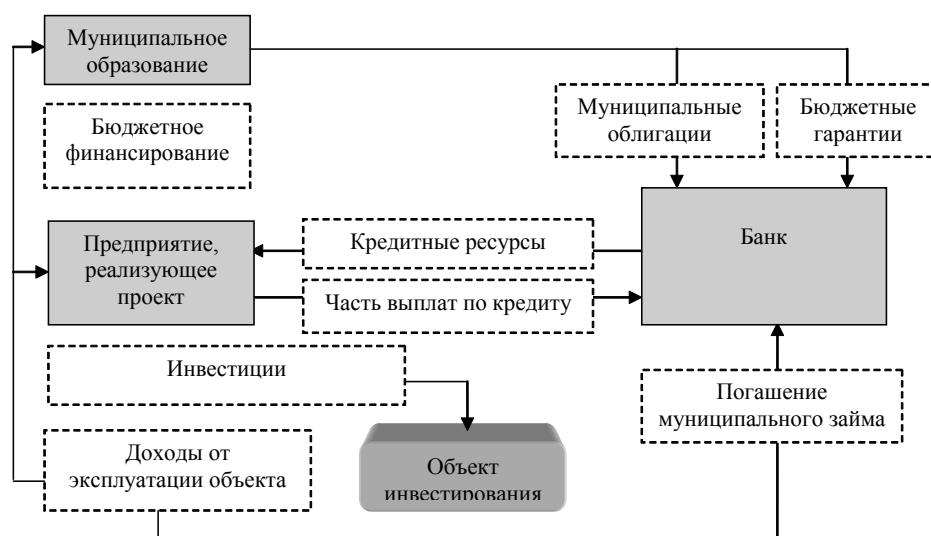


Рис. 3. Механизм финансирования проектов развития социальной сферы периферийных территорий с использованием муниципального займа

Отметим, что муниципальные займы в развитых странах являются традиционным и распространенным способом реализации долгосрочных и краткосрочных проектов. Например, в Неаполе для покупки новых автобусов были выпущены облигации на сумму 200 млн долл. сроком погашения 10 лет. В США объем муниципальных облигаций, обращающихся на фондовом рынке, составляет более 1,3 трлн долл. (Шарп, Бэли, 2001).

В России выпуск муниципальных облигационных займов еще не нашел широкого применения, в том числе по причине недостаточно развитого сегмента профессиональных участников рынка ценных бумаг. Тем не менее, попытки реализации проектов жилищного и дорожного строительства с использованием данного механизма финансирования были предприняты в Перми, а также в Московской, Волгоградской и Нижегородской областях. Как показывает опыт, муниципальные займы являются привлекательными для инвесторов по причине надежности, несмотря на невысокую доходность.

Таким образом, предложенный подход к развитию сферы социальных услуг периферийных территорий позволяет обеспечить рациональное использование ограниченных финансовых ресурсов в соответствии с приоритетами и принципами социально-ориентированной модернизирующейся экономики.

ЛИТЕРАТУРА

Информационный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России». Доступно на: <http://www.pppi.ru/regions/russian>.

Курляндская Г.В. Механизмы финансового участия государства/муниципалитета в проектах ГЧП // Государственно-частное партнерство в России. Доступно на: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/c1004_kurlyandskaya.pdf.

Матвеева Л.Г., Никитаева А.Ю. (2007). Стимулирование регионального развития: инструментарий системного подхода // Экономический вестник Южного федерального университета. Ростов-н/Д. № 4.

Регионы России. Социально-экономические показатели. (2012): Стат. сб. / Росстат. М.

Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года (2011) (утв. распоряжением Правительства РФ от 5 сентября № 1538-р). Доступно на: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55084615/>.

Сабирова З.Э. (2013). Развитие социально значимых бытовых услуг на принципах государственно-частного партнерства в регионе / Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. М. Доступно на: <http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/a/2099/file/Sabirova.pdf>.

Шарп У., Бэли Дж. (2001). Инвестиции: пер. с англ. М.

REFERENCES

Information portal "Infrastructure and Public-Private Partnership in Russia". Available at: <http://www.pppi.ru/regions/russian>. (In Russian.)

Kurlyanskaya G. The mechanisms of the financial participation of the state. Municipality in PPP projects. Public-Private Partnership in Russia. Available at: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/c1004_kurlyandskaya.pdf. (In Russian.)

Matveeva of L.G., Nikitayeva A.Y. (2007). Stimulation of regional development: tools of system approach. Economic messenger of the Southern federal university. No. 4. (In Russian.)

Regions of Russia. Socio-economic indicators. (2012): Stat. Sat. Rosstat. M. (In Russian.)

The strategy of socio-economic development of the Southern Federal District until 2020 (2011). (approved by the RF Government on September 5, No. 1538-p). Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55084615>. (In Russian.)

Sabirova Z.E. (2013). The development of socially important public services on the basis of public-private partnerships in the region. Dissertation for the degree of candidate of economic sciences. M. Available at: <http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/a/2099/file/Sabirova.pdf>. (In Russian.)

Sharpe W., Bailey J. (2001). Investments: translate from English. M. (In Russian.)