

Жапарова З.Д.

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Z.D. Zhaparova

**THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE SOCIAL
SPHERE OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:338.(0.123). 14

В статье рассматриваются роль государственно-частного партнерства в развитии социальной сферы Кыргызской Республики.

The paper considers the role of public-private partnership in the social sphere of the Kyrgyz Republic.

Эффективное регулирование процессов трудовой миграции предполагает активизацию работы по формированию системы организационной работы в сфере миграции. Учитывая опыт последних лет можно определенно говорить о том, что такая система должна строиться с учетом рыночных механизмов функционирования процессов трудовой миграции, а следовательно, с учетом повышения роли негосударственного сектора в процессах трудовой миграции, кооперации государственных ресурсов с инициативой и энергией социально ответственного бизнеса и активностью гражданского общества. Все более своевременной становится создание цивилизованного рынка негосударственных услуг в сфере трудовой миграции.

Говоря о цивилизованных услугах, надо иметь в виду трудоустройство, консалтинг и правовое сопровождение, страховую медицину, помощь в оказании финансовых услуг и доступное жилье и другие востребованные услуги для кыргызских мигрантов.

Решение этих задач возможно только на основе реализации, на практике принципов государственно-частного партнерства. Создавая отношения такого партнерства, государство должно дать возможность переложить определенные функции управления миграционными процессами на частный сектор, который в свою очередь, должен минимизировать риски в этом направлении.

Причем учитывая то, что подавляющая часть наших мигрантов сферой трудовой деятельности выбрали страны СНГ, принципы ГЧП должны реализовываться не только в КР, но и в странах постоянного проживания трудовых мигрантов.

Участие бизнеса в миграционных процессах должно быть легитимным. Создавая определенные долгосрочные бизнес-проекты главной целью этого направления должно быть организационно-правовая отправка в страны СНГ только востребованные высококвалифицированные трудовые ресурсы.

В ряде государств СНГ накоплен определенный опыт по созданию и деятельности частных агентств занятости (ЧАЗ), что необходимо использовать и в нашей практике. Участие частных агентств в международной трудовой миграции имеют свои определенные риски. Уменьшить эти риски могли бы

принятие нормативно-правовых документов, в которых эти структуры явились бы востребованными в этом процессе. Правовая урегулированность способствовала бы не только развитию и функционированию ЧАЗов, но и предоставлению параллельных услуг: организацию тестирования мигрантов, поиск соответствующей работы, сопровождению трудовых мигрантов к месту работы, правовая и социальная защита наших соотечественников.

Необходимо использование новых кадровых технологий, таких как аутстаффинг и аутсорсинг, лизинг рабочей силы и временное трудоустройство наших соотечественников. Применение этих технологий существенно повысила бы эффективность трудовой миграции.

Рыночный характер спроса в сфере трудовых ресурсов, риски нестабильности в политических и экономических отношениях, особенно в части неконтролируемой международной трудовой миграции, необходимость среднесрочного и долгосрочного планирования этого процесса требует полноценного участия частного сектора и гражданского общества в текущей и стратегической координации процессов трудовой миграции. Реализация этого направления на принципах ГЧП предполагает взаимодействие не только государственных структур, профсоюзов, но и с органами МСУ на местах. Такое взаимодействие должно иметь долгосрочный и системный характер.

Только такой подход позволит повысить эффективность в помощи нашим соотечественникам в поиске работы в системе рыночных отношений при сохранении приоритета общественных интересов, как государства, так и бизнес сообществ.

Система здравоохранения является одной из ведущих отраслей социальной сферы, оказывающая значительное влияние на важнейшие показатели жизнеобеспечения населения: уровень здоровья и продолжительность жизни. Последний исследовательский опрос показал, что качество и доступность предоставления медицинских услуг в КР находится на недостаточном уровне. Главной причиной были названы, недостаточная эффективность системы здравоохранения и слабость государственного финансирования.

Для расширения финансовой базы, создаваемой государством для решения социальных задач, а также для более эффективного использования этой ресурсной базы необходимо привлечение потенциала бизнеса. Главная задача, использовать материальные и финансовые ресурсы частного бизнеса, в том числе, частных медицинских учреждений, для реше-

ния тех проблем, ответственность за которые несет государство. Одним из наиболее перспективных путей является создание государственно-частного партнерства в здравоохранении.

Вместе с тем вопросы применения ГЧП в социальной сфере, в частности в здравоохранении, в теоретическом плане до сих пор не проработаны, а накопленный небольшой практический опыт явно показывает недостаток анализа и реализации этого проекта, но перспективность этого направления в дальнейшем очевидна.

Основной целью развития государственно-частного партнерства в здравоохранении является совершенствование социальной инфраструктуры, повышение в доступности оказываемых качественных медицинских услуг. Образуя партнерские отношения, частный бизнес предоставляет в систему здравоохранения свои материальные и финансовые инвестиции, объединяя их с ресурсами государства. Более того, ГЧП допускает к привлечению к управлению объектами здравоохранения квалифицированных специалистов в области менеджмента, финансов не только из государственных структур, но из сферы бизнеса.

Не секрет, что большинство руководителей (главные врачи) государственных и муниципальных медицинских учреждений имеют медицинское образование, но по роду своей работы они, прежде всего, должны быть менеджерами. Их управленческий опыт зачастую не хватает для организации эффективной деятельности, в части регулирования финансами, персоналом, делопроизводством, а проводимые курсы повышения квалификации в административных и финансовых сферах не всегда эффективны. Привлечение профессиональных и подготовленных имеющих большой опыт управленцев из сферы частного бизнеса к решению задач по медицинскому обслуживанию населения через создание ГЧП позволит повысить качество менеджмента и более рационально расходовать имеющиеся ресурсы.

Поиск новых форм сотрудничества государственных структур и бизнеса в здравоохранении, разработка перспективных моделей ГЧП с использованием инновационных видов управления и оптимального нормативного обеспечения ГЧП - и является основной задачей настоящего диссертационного исследования.

Система высшего образования

Развитие государственно-частного партнерства в системе высшего образования является важным при создании ресурсных и финансовых условий для повышения конкурентоспособности и эффективности развития высшего образования, роста инвестиционной привлекательности финансовых потенциала высших учебных заведений, совершенствования экономических механизмов при одновременном обеспечении высокого качества предоставления образовательных услуг и соблюдении конституционных прав граждан в сфере образования.

Приоритетными направлениями ГЧП в образовании являются:

создание высокоэффективной системы управления имуществом комплексом, закрепленным за образовательными учреждениями, с сохранением социальной направленности его - использования, строительство и реконструкцию зданий и сооружений, улучшение инженерных коммуникаций и оборудования, обеспечение интерактивными средствами обучения, новыми учебно-методическими пособиями, лабораторным и научно-техническим оборудованием, новой компьютерной техникой и копировально-множительными приборами и т.д.;

разработка механизмов добровольной поддержки системы образования (благотворительные фонды, грантовое финансирование) в виде финансирования капитальных затрат (приобретение основных средств, земли, нематериальных активов) и затрат текущего характера (организация и финансирование стипендиальных и бюджетных программ для преподавателей и студентов; предоставление льготных образовательных кредитов и займов; создание ведомственного пенсионного фонда для сотрудников образовательных учреждений; материальная помощь в оплате коммунальных, транспортных и услуг связи и т.д.);

организация системного привлечения бизнес сообщества в управление образовательными процессами по определенному кругу вопросов на условиях реализации совместных образовательных программ компаний, разработки учебно-методического обеспечения; проведения партнерских конференций, форумов, семинаров, круглых столов, обоюдных стажировок для сотрудничества между представителями частных структур и образовательными учреждениями по практической деятельности; организация научно-издательской деятельности, целью которой является популяризация теоретических идей и практических решений, на основе которых осуществляется взаимное сотрудничество; создание научно-образовательных центров и иных форм институтов, направленных на разработку программ в области подготовки или переподготовки сотрудников компаний частного сектора экономики, а также работников системы образования;

создание партнерской среды для проведения научно-исследовательских, опытно-испытательских и технологических разработок, а также совместной научных исследований (создание технополисов и технопарков и организация их финансирования; организация предприятий инновационного направления, бизнес-инкубаторов, венчурных фондов, центров технологических инноваций; создание инновационно-внедренческих и технологических зон);

Решение вышеназванных задач функционирования ГЧП в системе образования направлено на развитие образовательных учреждений для создания учебных и научно-производственных комплексов. Расширение деятельности учреждений независимо от форм собственности для формирования ресурсной базы, тесная координация системы образования и рынка труда для комплексного расширения научно-исследовательской деятельности.

Государственно-частное партнерство в системе образования позволит обеспечить:

а) для государственной системы образования:

- развитие рыночных отношений с усилением добросовестной конкурентной среды на рынке образовательных услуг;

- апробирование вновь созданных образовательных структур и организационно-правовых форм взаимодействия с бизнес структурами;

- подготовка рекомендаций по дальнейшему совершенствованию правовой и финансовой базы реформирования учебно-образовательной школы;

- использование и распространение передового опыта;

- разработка новых и совершенствование существующих механизмов многоканального финансирования;

- апробация и масштабное внедрение механизмов взаимодействия учебных заведений и работодателей;

- совершенствование системы управленческой деятельности в сфере инновации (подготовка методик администрирования и повышения квалификации специалистов управленческого направления).

б) для инвестора:

- помощь в управленческой деятельности учебного заведения с позиций конечного потребителя результатов труда учебного заведения и инвестора;

- разработка и совершенствование образовательных стандартов, учебных программ и планов, подготовка качественных специалистов с учетом потребностей рынка труда;

- создание базе учебных заведений инновационных образовательно-производственных инфраструктур для деятельности компаний;

- возможность привлечения студентов, магистрантов, аспирантов и профессорско-преподавательский состав к выполнению научно-исследовательских работ для подготовки проектов по решению проблем частного бизнеса.

в) для образовательного учреждения:

- организация дополнительных возможностей расширенного финансирования для развития материально-технической базы учебного заведения;

- разработка инновационной модели интегрированного образовательного комплекса;

- апробация новых моделей учебной, научно-производственной и институциональной интеграции;

- повышение финансирования научных разработок ученых, преподавателей и аспирантов образовательного учреждения (через дополнительное финансирование научных разработок и внедрение их на рынок с патентированием и закреплением авторских прав);

- совершенствование рынка образовательных услуг.

Вместе с тем особенность деятельности образовательных учреждений, заключается в перспективе развития системы образования в интересах не только государства, но и личности, создает необходимость в создании и сохранении эффективных механизмов защиты субъектов образовательного процесса, соб-

людение гарантий государства в области образования.

Сфера культуры

Развитие культурного потенциала республики является одним из важнейших элементов государственной политики, приобретающий в сегодняшних условиях модернизации особую стратегическую значимость.

Культура - прочная опора стабильности общества, а ее сохранение и умножение является важнейшим условием обеспечения социально-культурной устойчивости.

Динамические изменения в сфере культуры, с внедрением инновационного управления и созданием конкурентоспособного культурного продукта должны согласовываться с процессами сохранения объектов культурного наследия, которые в настоящее время усложняются, становясь все более затратными. Это не снимает ответственности с государства за состояние культурной среды, тем не менее, делает весьма затруднительным выполнение задач включения культурного наследия в современный контекст. Учитывая, что общее состояние большинства объектов культуры резко ухудшается, а новые объекты культуры создаются в небольших количествах, при этом национальный культурный продукт вытесняется повсеместно зарубежным, можно констатировать, что подобное состояние сферы культуры можно считать катастрофическим. Основной причиной такого плачевного состояния является - нынешний порядок и слабый объем финансирования отрасли, нехватка в системе управления, и в целом в обществе, ясного представления об основных направлениях развития культуры. Сегодняшняя практика применения других источников финансирования, мобилизация в отрасль ресурсов частного капитала не получила видимого развития, несмотря на то, что сотрудничество государства и бизнеса в социально важных проектах является в настоящий момент одним из значимых векторов государственной политики.

Необходимо создать приемлемые условия для организации научного подкрепления внедрения государственно-частного партнерства в культуре, разработку важнейших терминологий, понятий и механизмов реализации проектов ГЧП в современной правовой и финансовой среде. Для придания нового стимула развития национальной культуры, производство инновационных культурных продуктов и сохранения для наших потомков объектов культурного наследия назрела необходимость создания предпосылок для обоюдного партнерства, как государства, так и частного капитала, поиска важнейших стратегических целей социально-культурной политики государства и ориентации частного капитала на получение прибыли. Научная новизна поставленной задачи для КР очевидна: она предполагает разработку концептуальных основ развития ГЧП в культуре, ее публичного обсуждения и утверждения в качестве важнейшего документа, который должен определить дальнейшую политику Министерства культуры и туризма КР в данном направлении.

Разработка и продвижение ГЧП в сфере культуры, подготовка нормативно-правовых документов и законодательных актов, экспертиза и реализация проектов, мгновенная реакция на складывающиеся проблемы создают основу для формирования консультативно-экспертного органа при Министерстве культуры и туризма КР, в состав которого должны войти ученые экономисты, руководство министерства, представители государственных учреждений культуры. Основным функциональными обязанностями консультативно-экспертного совета должны стать:

непосредственная подготовка нормативно-правовой базы, разработка методологических основ для деятельности ГЧП в сфере культуры, развертывание и публичное обсуждение научно-обоснованной позиции Министерства культуры и туризма КР по вопросу развития ГЧП в сфере культуры в научных кругах и бизнес сообществах, участие в создании позитивного общественного мнения по данному вопросу.

Успешное развитие ГЧП в сфере культуры невозможно без предоставления качественного финансового и правового менеджмента работников учреждений культуры. Решение данной проблемы возможно при разработке и внедрении в специализированных учебных заведениях инновационных программ повышения управленческих навыков сотрудников учреждений культуры и подведомственных организаций по указанной проблематике.

С учетом нынешних социально-экономических предпосылок представляется необходимым сосредоточить конкретные усилия на реализацию потенциала такой формы ГЧП в социальной сфере как концессионные соглашения. Те трудности, которые возможны при осуществлении концессионной схемы, вполне преодолимы при согласованном взаимодействии государственных и муниципальных органов власти и частного бизнеса. Не маловажную роль должно сыграть привлечение квалифицированных экспертов юридического, экономического и отраслевого направлений. Опыт использования концессионной модели в ГЧП может послужить хорошей службой и к объектам социально-культурной инфраструктуры, став, таким образом, локомотивом развития сферы культуры.

Результаты проведенного научного исследования показали необходимость организации комплексной работы по институциональному и правовому обеспечению взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества.

В рамках проекта ГЧП, государственный сектор выполняет стратегический контроль за предоставлением социальных услуг и не снимает с себя ответственности по выполнению социальных функций. Проекты ГЧП в социальной сфере, в первую очередь, призваны обеспечить эффективное использование бюджетных ресурсов государственного сектора в интересах гражданского общества.

Одновременно государство должно создать приемлемые условия для использования управленческого, финансового и интеллектуального потенциала частного сектора на благо развития страны.

В условиях нынешнего финансового кризиса постигший нашу республику после апрельских событий 2010 года, государственным органам необходимо больше проявлять практический интерес к передаче в управление частным инвесторам объектов социальной инфраструктуры. Это позволит, снизить нагрузку на государственный бюджет за счет использования механизмов ГЧП не менее чем на 10-15%, улучшить качество предоставляемых социальных услуг, привлечь к реализации проектов малый и средний бизнес. Однако существует и другая сторона проблемы. Слабая изученность механизма ГЧП, в том числе несоблюдение баланса интересов между государством и частниками, не позволяет использовать данный механизм по максимуму. Проблемой развития ГЧП в Кыргызской Республике являются определенные риски по невыполнению сторонами взятых на себя обязательств, к примеру, невыполнение сроков финансирования проектов, высокая процентная ставка при кредитовании этих объектов, слабость бюджетного законодательства и механизма разработки целевых программ.

Главной в развитии ГЧП в социальной сфере является проблема обеспечения долгосрочного кредитования по доступным процентным ставкам, где финансовые институты должны отличаться активностью и ликвидностью. Многие проекты, в особенности на региональном уровне могут испытывать проблемы с доступностью финансирования. В этом случае целесообразно, со стороны государства принять максимальные меры по обеспечению финансовой устойчивости проектов. Долгосрочные финансовые вливания в проекты частного сектора, как правило, зависит от приемлемости долгосрочных инструментов заемного финансирования.

Для того чтобы не создавать коррупцию при внедрении ГЧП, необходимо улучшить законодательные основы при проведении государственных тендеров, защиты имущественных прав частников. Возможно, назрела необходимость разработки государственной системы договорных отношений по разработке таких проектов, где государство выступит не в роли заказчика, а в роли полноправного партнера. Итогами этих договорных отношений станет дальнейшая окупаемость проекта – гарантированный спрос, инвестиционных затрат и отдачи. Необходимо четко разработать механизмы и методы партнерства, урегулировав все возможные последствия и обстоятельства.

Таким образом, государственно-частное партнерство является надежным и эффективным механизмом экономического роста, который даст возможность привнесению более высоких управленческих стандартов в частном секторе при предоставлении социальных услуг.

Рецензент: д.э.н., профессор Джумабаев К.Дж.