

На правах рукописи



**Шайахметов Рустем Раисович**

**РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ УСЛУГ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономика, организация и управление предприятиями,  
отраслями, комплексами сферы услуг)

**АВТОРЕФРАТ**  
диссертации на соискание  
кандидата экономических наук

Уфа-2015

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Уфимский государственный университет экономики и сервиса» (ФГБОУ ВО УГУЭС).

Научный руководитель

**Солодилова Наталья Зиновьевна**  
доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты:

**Зиннуров Ульфат Гаязович**  
доктор экономических наук, профессор  
ФГБОУ ВПО «Уфимский государственный  
авиационный технический университет»,  
заведующий кафедрой менеджмента и  
маркетинга

**Сабирова Земфира Эмильевна**  
кандидат экономических наук, доцент  
ГБОУ ВПО «Башкирская академия  
государственной службы и управления при  
Президенте Республики Башкортостан»,  
доцент кафедры экономической теории  
и социально-экономической политики

Ведущая организация:

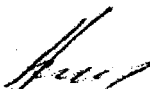
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный  
университет им. Н.П. Огарёва», г. Саранск

Защита состоится «25» декабря 2015 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.290.01 при ФГБОУ ВО «Уфимский государственный университет экономики и сервиса» по адресу: 450078, Республика Башкортостан, ул. Чернышевского, 145, ауд. 318.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Уфимский государственный университет экономики и сервиса».

Автореферат разослан «30» октября 2015 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



А.И.Хисаева

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Произошедшие в России преобразования существенно изменили условия жизни общества и предъявили новые требования к управлению социально-культурной сферой (СКС). Переход общества в иное качественное состояние определил изменение принципов, методов работы организаций и учреждений социально-культурной сферы. Социально-культурная сфера в России оказалась не готова к новым условиям деятельности, в результате чего, снизилось качество услуг, их доступность.

Динамичное развитие сферы социально-культурных услуг требует применения новых принципов управления, обеспечивающих увеличение объема услуг, повышение их доступности и качества, высокую экономическую эффективность деятельности социально-культурных организаций и учреждений. Соответственно требуется модернизация взаимодействия государства, общественных институтов и частного бизнеса в социально-культурной сфере. На современном этапе развития социально-культурной сферы во многом зависят от инвестиционной активности негосударственных структур, способных обеспечить дополнительное финансирование наряду с бюджетными ассигнованиями.

В настоящее время все большее распространение получают механизмы взаимодействия государства и частного бизнеса с целью долгосрочного финансирования и текущего управления объектами социально-культурной сферы. Наиболее результативным инструментом, обеспечивающим высокую эффективность СКС, является государственно-частное партнерство (ГЧП). ГЧП позволяет значительно быстрее и с меньшими затратами решать социально значимые задачи, используя преимущества частной инициативы.

Использование государственно-частного партнерства в сфере социально-культурных услуг предполагает создание условий, обеспечивающих постановку реалистичных целей для проектов государственно-частного партнерства (ГЧП-проектов), получение частным партнером прибыли, оптимальное распределение рисков между партнерами, доступность услуг для потребителей и их высокое качество.

В Евросоюзе проведено достаточно много исследований по реализации тех или иных моделей ГЧП, разработаны стандартные формы и механизмы реализации ГЧП-проектов, что позволяет эффективно использовать преимущества государственно-частного партнерства.

Россия же находится на начальном этапе развития государственно-частного партнерства, на стадии создания методик, разработки стандартных схем управления ГЧП-проектами. Вследствие этого мало примеров успешной реализации проектов государственно-частного партнерства.

Поэтому существует потребность исследования возникающих рисков использования механизмов ГЧП, существующих барьеров, выгод и преимуществ, получаемых в результате реализации ГЧП-проектов.

Сложность развития государственно-частного партнерства во многом определяется отсутствием соответствующей нормативно-правовой базы, что создает правовую неопределенность и нестабильность.

К сожалению, указанная тема характеризуется недостаточной научной исследованностью и это во многом сдерживает экономическое развитие нашей страны. Большинство проблем, связанных с формированием механизмов и систем управления ГЧП-проектами в сфере социально-культурных услуг, до настоящего времени в полной мере не решены. Потребность в исследовании этой области предопределила актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемы социального управления отражены в работах таких зарубежных исследователей как Л. Доминелли, П. Уивер и др.

И хотя термин «социально-культурная сфера» достаточно часто употребляется, в научной среде нет его единого толкования. Во многом это связано с тем, что социально-культурная сфера является объектом исследования ученых из различных отраслей знаний – экономики, социологии, философии, культурологии.

В. Е. Новаторов, Ю. А. Помпеев, Н. Н. Ярошенко, Т. А. Фролова, А. М. Бабич, Е. Н. Жильцов и другие ученые в своих трудах используют различные подходы к толкованию понятия СКС. Наличие различных трактовок понятия «социально-культурная сфера» усложняет ее исследование.

В работах Р. Масгрейва, П. Самуэльсона, А. Рубинштейна вопросы поддержки социально-культурной сферы со стороны государства рассматриваются как инвестиции в человека.

Следует отметить, что в России научные исследования, касающиеся экономической эффективности учреждений социально-культурной сферы, до недавнего времени не проводились. Вследствие этого экономика социально-культурной сферы, равно как управление, как научные дисциплины только складываются.

Формы взаимодействия государства и бизнеса в современной России отражены в исследованиях ученых С. П. Перегудова, Н. З. Солодиловой, Р. И. Маликова, О. В. Гаман-Голутвиной, К. Е. Гришина, А. И. Соловьева.

В трудах В. Г. Варнаевского, У. Г. Зиннурова, А. В. Клименко, В. А. Королева, З. Э. Сабировой, посвященных государственно-частному партнерству, выявлены актуальные аспекты его становления и развития, исследован российский и мировой опыт, проанализированы формы и методы управления ГЧП-проектами.

Труды названных авторов имеют большое значение для развития социально-культурной сферы, но исследования проблем развития государственно-частного партнерства в сфере социально-культурных услуг,

включая проблемы стандартизации систем управления ГЧП-проектами, не получили должного развития.

Все изложенное предопределяет потребность в изучении и анализе сути и природы социальных-культурных услуг, теоретическом обосновании и решении проблем развития государственно-частного партнерства в СКС, оптимизации управления сферой социально-культурных услуг в условиях рыночной экономики, формировании методического инструментария оценки эффективности механизма ГЧП.

**Цель исследования** состоит в разработке научно обоснованных решений по оптимизации управления в сфере социально-культурных услуг на основе государственно-частного партнерства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

➤ уточнить понятийный аппарат в социально-культурной сфере, оценить современное состояние и перспективы ее развития;

➤ разработать систему классификации социально-культурных услуг по формам участия государства, муниципальных образований в оказании услуг;

➤ определить необходимые условия (критические факторы успеха), обуславливающие эффективное развитие государственно-частного партнёрства в сфере социально-культурных услуг;

➤ предложить новую методику оценки эффективности ГЧП в социально-культурной сфере.

**Область исследования** соответствует специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация, и управление предприятиями, отраслями, комплексами сферы услуг) по пункту 1.6.132. государственно-частное партнерство в сфере услуг паспорта специальности ВАК РФ.

**Объектом исследования** является сфера социально-культурных услуг России.

**Предметом исследования** являются процессы управления социально-культурной сферой, механизмы привлечения частных инвестиций в развитие социально-культурных услуг в современных условиях.

**Теоретической и методологической основой** послужили научные труды, публикации отечественных и зарубежных специалистов, затрагивающие вопросы государственно-частного партнерства и социально-культурной сферы.

Методологическую основу исследования составили приемы и средства системного и экономико-статистического анализа, метода экспертных оценок, изучения причинно-следственных связей, сравнения и аналогий. Системный подход позволил рассмотреть государственно-частное партнерство как совокупность переменных, выбор которых определяется существующими возможностями их использования и состоянием социально-культурной сферы.

**Информационной базой исследования** стали нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, материалы органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, ООН, научно-исследовательских и учебных учреждений, а также публикации и монографии по исследуемой тематике.

**Научная новизна исследования** состоит в следующем:

1. Сформулирована новая трактовка определения «социально-культурная услуга», отражающая главную ее цель: развитие личности и удовлетворение социальных потребностей человека, отличающаяся от существующего упрощенного утилитарного подхода к понятию социально-культурной услуги, сводящегося к простому перечислению видов социально-культурных услуг.

2. Разработана оригинальная система классификации социально-культурных услуг (по формам участия государства, муниципальных образований в оказании услуг) в целях создания стандартных процедур принятия решений органами власти по реализации проектов государственно-частного партнерства, повышающих эффективность управления государственно-частным партнерством в данной сфере.

3. Сформирована матрица критических факторов успеха (необходимых условий, без которых невозможна реализация проектов государственно-частного партнерства), системное управление которыми позволяет создать эффективный механизм развития государственно-частного партнерства в сфере социально-культурных услуг за счет устранения ограничений, блокирующих развитие проектов государственно-частного партнерства.

4. Предложена новая методика оценки государственно-частного партнерства в сфере социально-культурных услуг, основанная на расчете коэффициентов эффективности, обеспечивающих идентификацию ключевых факторов, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства, и позволяющая применять системный подход к развитию государственно-частного партнерства в сфере социально-культурных услуг за счет ликвидации существующих барьеров.

**Практическая значимость результатов исследования** заключается в выработке научно-практических рекомендаций по развитию государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере. Отдельные предложения могут быть использованы при совершенствовании законодательства в исследуемой области. Практические выводы и рекомендации могут быть использованы при разработке федеральных и региональных программ развития социально-культурной сферы, государственно-частного партнерства, методик и стандартов подготовки и реализации ГЧП. Представленные систематизированные методы управления ГЧП-проектами рассчитаны на широкий круг потенциальных

пользователей и могут быть реализованы в управленческой деятельности, при проведении практических и теоретических занятий в высших и средних учебных заведениях, на курсах повышения квалификации.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования используются при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам «Основы предпринимательской деятельности», «Стратегическое управление», «Экономическая теория» в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Уфимский государственный университет экономики и сервиса».

Предложенные в диссертационном исследовании методические разработки и практические рекомендации нашли применение в работе Торгово-промышленной палаты Республики Башкортостан по совершенствованию механизмов взаимодействия властных и бизнес-структур.

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 7 научных трудов в объеме 4,4 п. л., в том числе 5 научных статей в изданиях, выпускаемых в РФ и рекомендованных ВАК для публикации основных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук.

**Объем и структура диссертации** определены общим замыслом и логикой проведения исследований. Диссертация содержит введение, три главы, заключение, список использованной литературы и 3 приложения. Основной текст работы изложен на 122 страницах. В работу включены 10 рисунков и 19 таблиц, список литературы содержит 71 источник.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

### **1. Исследованы теоретические аспекты развития социально-культурной сферы и предложено новое определение социально-культурной услуги.**

Социально-культурная сфера, являясь внутреннее разнородной, едина по своему назначению – создание социальных благ в виде услуги. Социально-культурная сфера во многом определяет уровень развития общества, в первую очередь социально-экономическое развитие страны. Государство является основным заказчиком, и значительная часть данных услуг производится организациями государственной, муниципальной собственности.

Под социально-культурной сферой понимают совокупность организаций, оказывающих услуги для удовлетворения социально-культурных потребностей человека. Особенностью таких услуг является их направленность, а не отраслевая структура. Так, например, юридическая услуга, при оказании человеку, является социально-культурной, а при оказании юридическому лицу таковой

уже не является. Вследствие этого понятия «социально-культурная сфера» и «непроизводственная сфера» не являются тождественными.

Поэтому социально-культурная сфера является бюджетно-ориентированным сектором экономики, многие ее услуги, такие как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, оплачиваются государством, муниципальными образованиями. Большую роль играют государственные и муниципальные учреждения, оказывающие услуги на некоммерческой основе и, как правило, не учитываемые в объеме платных услуг.

Бурное развитие науки и технологий трансформирует социальные и культурные потребности общества, что оказывает свое влияние на структуру и состав социально-культурных услуг. Так развитие компьютерных технологий привело к появлению информационных услуг, что значительно изменило жизнь людей и дополнило социально-культурную сферу.

Само понятие «социально-культурная сфера» стало использоваться в 70 гг. XX века. И хотя указанный термин достаточно часто употребляется, в научной среде не сформировалось единое толкование понятия «социально-культурная сфера».

Следует отметить, что термин «социально-культурная деятельность» в России впервые был использован в 1974 г. профессором М. С. Каганом в монографии «Человеческая деятельность». В своей работе он указал, что социально-культурная деятельность включает в себя: преобразовательную, познавательную, ценностно-ориентационную, коммуникативную деятельность и художественное творчество. При этом им было определено, что основная функция деятельности – обеспечение сохранения и непрерывного развития человеческого общества.

Как видим, специфика введенного Каганом М.С. термина заключается в развитии человека, как общественного существа и всего, что с этим связано. Соответственно, социально-культурные услуги включают в себя все виды деятельности, связанные с качеством жизни, обеспечением жизнедеятельности человека, культурой и искусством.

Превалирующее использование определения социально-культурной услуги, с применением существующего упрощенного утилитарного подхода, не отражает в полном объеме сущность и значение социально-культурной деятельности.

Так, например, в применяемом понятийном аппарате не обозначены правовые услуги, обеспечивающие соблюдение личностных прав и свобод. Вследствие этого, существующее понимание социально-культурных услуг не отражает их роль для общества, значение для развития личности.



С учетом значения социально-культурной деятельности для развития общества, требуется переосмысление используемой терминологии. Целесообразно введение понятия «социально-культурная услуга», выражающего ее сущность и специфику, с использованием понятийного аппарата научной философской школы М. С. Кагана. Предлагается следующее определение термина «социально-культурные услуги»: Социально-культурные услуги – это художественное творчество, деятельность по удовлетворению познавательных, ценностно-ориентационных, коммуникативных, социально-преобразовательных потребностей личности, а также по обеспечению нормальной жизнедеятельности человека, соблюдению гражданских прав и свобод.

Человек является центральным звеном сферы социально-культурных услуг (рисунок 1). Поэтому предлагаемое определение социально-культурной услуги отражает главную ее цель – развитие личности и удовлетворение потребностей человека.

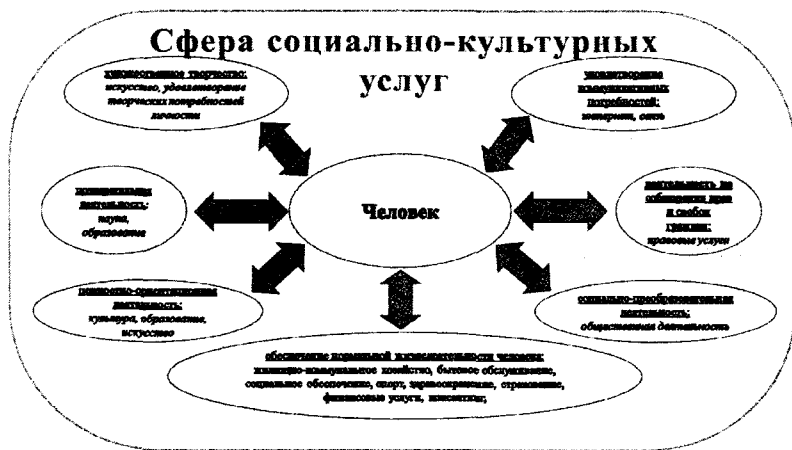


Рис. 1. Сфера социально-культурных услуг

Следует отметить, что принципы оказания социально-культурных услуг формируются в зависимости от их общественной значимости, гарантий государства и социальной политики. Ряд услуг в связи с их общественной значимостью оказываются бесплатно для населения. Речь идет о среднем и высшем образовании, здравоохранении. В то же время у человека

в зависимости от его желания, доходов есть возможность получения их на коммерческой основе.

Однако некоторые услуги в целях обеспечения конституционных прав гражданина оказываются бесплатно в обязательном порядке независимо от его воли. Так, например, в целях обеспечения справедливого правосудия в уголовном судопроизводстве при определенных обстоятельствах обязательно участие в процессе адвоката вне зависимости от воли обвиняемого.

В то же время туристические, информационные, бытовые услуги оказываются при минимальном участии государства на коммерческой основе.

## **2. Разработана классификация услуг социально-культурной сферы в целях создания стандартных процедур принятия решений органами власти по реализации ГЧП-проектов, повышающих эффективность управления государственно-частным партнерством**

Ключевой задачей развития социально-культурной сферы является переход от существующих методов управления, основанных на «затратном» принципе, к созданию управленческой системы, нацеленной на достижение поставленной цели при минимальных издержках. Она заключается в удешевлении управления путем создания и развития стандартных процедур принятия решений, формирования прозрачных принципов решения финансовых и правовых вопросов, обеспечения надлежащего качества и доступности услуг, повышения мотивации чиновников на социальную и финансовую эффективность социально-культурной сферы.

Необходима формализация государственного управления и внесение требований к обязательным действиям органов управления в соответствующие административные регламенты органов государственной власти и местного самоуправления в зависимости от формы участия государства в оказании социально-культурных услуг.

Требуется систематизация социально-культурных услуг, на основе которой можно было бы единообразно определять деятельность государства в СКС, обеспечивая повышение результативности системы государственного управления.

Снижение стоимости управления ГЧП за счет стандартизации системы принятия решений, обеспечивающих повышение эффективности проектов – одна из главных задач развития государственно-частного партнерства.

Использование разработанной автором классификации, представленной в таблице 1, позволяет осуществить стандартизацию государственного управления ГЧП и повысить эффективность проектов.

Таблица 1

**Действия органов власти по реализации ГЧП-проекта  
в социально- культурной сфере в зависимости от формы участия  
государства в оказании услуги.**

Классификация услуг по формам участия государства в ее оказании			Действия органа власти	
Форма участия	Субъект			
1	Заказ услуг	1	Государство, муниципальное образование	Определение объема государственного (муниципального) заказа на весь срок реализации проекта
		2	Потребитель услуги	Исследование рынка услуг специализированной организацией. В случае если заказчиком является третье лицо, определение доли таких услуг, существующих тенденций
		3	Третье лицо	
2	Исполнение услуги	1	Государство, муниципальное образование	Определение моделей ГЧП обслуживания исполнителей услуг
		2	Некоммерческая организация	
		3	Коммерческая структура	Исследование рынка услуг специализированной организацией. Формирование нормативно-правовой базы, обеспечивающей участие коммерческих организаций в оказании услуг
3	Потребление услуг	1	Гражданин, юридическое лицо	Исследование специализированной организацией с целью определения количества потребителей услуг
		2	Неопределенный круг потребителей	Исследование рынка услуг специализированной организацией
4	Оплата услуги	1	Государство, муниципальное образование	Определение бюджетных обязательств, установление порядка оплаты услуг
		2	Предоставление государственной, муниципальной субсидии на оплату части услуги	
		3	Потребитель услуги	Исследование рынка услуг специализированной организацией. Определение государственных гарантий по обеспечению прибыльности проекта
		4	Третье лицо	
5	Приемка услуги	1	Государство, муниципальное образование	Установление порядка приемки услуг на весь срок реализации проекта
		2	Потребитель услуги	
6	Регулирование цен	1	Цены регулируются государством, муниципальным образованием	Исследование специализированной организацией рынка услуг, издержек по их оказанию. Установление экономически обоснованных цен предоставляемых услуг или же создание системы бюджетных компенсаций, выплачиваемых исполнителю услуг, в целях обеспечения необходимой прибыльности проекта
		2	Цены устанавливаются соглашением сторон	Исследование специализированной организацией рынка услуг, их стоимости, издержек. Определение, в случае необходимости, государственных гарантий, обеспечивающих инвестиционную привлекательность проекта

В соответствии с таблицей 1 система действий органов власти позволяет уйти от принятия волюнтаристских экономически необоснованных решений по реализации ГЧП-проектов.

С учетом того, что главной целью участия частного партнера является извлечение прибыли, ГЧП предполагает разработку инвест-проекта. Вследствие этого необходимо внедрение практики разработки инвест-проектов ГЧП специализированными организациями с наличием положительных заключений банковских структур.

Указанный порядок принятия решений по реализации ГЧП-проекта требует бюджетного финансирования на этапе подготовки проекта, а также предъявляет соответствующие требования к разработке проектной документации. При этом уже на начальном этапе отсекаются неэффективные проекты, формируются благоприятные условия для повышения инвестиционной привлекательности проектов. Следует отметить, что участие специализированных организаций и банков в подготовке проектной документации значительно повысит доверие у потенциальных частных партнеров к инициативам госструктур в сфере ГЧП.

### **3. Сформулированы критические факторы успеха как инструменты развития государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере.**

Критические факторы успеха (КФУ) – это необходимые условия, без которых реализация проекта невозможна. Выявление таких факторов должно рассматриваться как первый важный шаг в формировании работоспособной и эффективной модели государственно-частного партнерства.

Формирование стратегии предполагает определение условий и требований, без которых невозможно выполнение поставленных целей и задач. В зависимости от поставленных целей определяются и КФУ

Так, стратегической задачей развития социально-культурной сферы является обеспечение должного качества и доступности оказываемых общественно значимых услуг, исполнение требований минимальных социальных стандартов при повышении эффективности бюджетного финансирования.

Следует отметить основные цели государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере:

- при оказании услуг с участием бюджетного финансирования – повышение эффективности использования бюджетных средств при выполнении требований минимальных социальных стандартов;

- при оказании услуг, которые не гарантируются государством, но являются общественно значимыми, определяющими качество жизни населения (туризм, информационные услуги, досуг и т.д.) – повышение доступности и качества услуг.

Главная цель осуществления предпринимательской деятельности во всех сферах – получение максимальной прибыли.

Исходя из этого основными критическими факторами успеха ГЧП в социально-культурной сфере являются:

для публичных партнеров при оказании социально-культурных услуг, гарантируемых государством:

- выполнение требований минимальных социальных стандартов;
- снижение финансовой нагрузки на бюджет.

А при оказании социально-культурных услуг, не гарантируемых государством – увеличение объема услуг при обеспечении необходимого качества и доступности.

Для частных партнеров – получение нормы прибыли при реализации ГЧП-проекта, сопоставимой с нормой прибыли, получаемой при осуществлении обычной предпринимательской деятельности в аналогичных условиях.

Все остальные критические факторы успеха являются производными от вышеуказанных.

**Таблица 2**

**Матрица критических факторов успеха развития ГЧП  
в социально-культурной сфере**

Критические факторы успеха	Цели и задачи	Способы и методы достижения
Прибыльность ГЧП-проекта для частного партнера, возврат инвестору вложенных средств	Обеспечение получения частным партнером разумной нормы прибыли, минимизация рисков, вложенных частных инвестиций	Государственная поддержка ГЧП-проектов
Повышение эффективности использования бюджетных средств, повышение качества, доступности услуг, их объема	Снижение затрат бюджета на оказание услуг, гарантируемых государством. Увеличение объема социально-значимых услуг для населения, повышение их доступности и качества	Развитие объектов социально-культурной сферы за счет привлечения частного сектора, включая инвестиции
Положительное общественное мнение	Формирование в обществе положительного образа ГЧП	Информационная поддержка ГЧП-проектов. Разъяснительная работа органов власти, экспертного сообщества среди населения о преимуществах государственно-частного партнерства.
Наличие компетентных специалистов, обладающих знаниями, умениями, навыками в сфере ГЧП	Умение специалистов участников ГЧП управлять процессами развития ГЧП	Формирование системы обучения для специалистов, участвующих в развитии ГЧП. Установление профессионального стандарта для специалистов в сфере ГЧП
Документ, определяющий цели развития ГЧП	Установление реалистичных целей, перспективных направлений, определение проектов, предлагаемых к реализации в рамках ГЧП, форм реализации	Исследование рынка услуг, определение возможностей бюджетного финансирования, определение методов повышения эффективности деятельности объектов СКС и определение потребности в ГЧП-проектах

Окончание табл. 2

Критические факторы успеха	Цели и задачи	Способы и методы достижения
Региональное законодательство о ГЧП	Регулирование порядка взаимодействия органов власти при подготовке и реализации ГЧП-проектов. Определение принципов и форм, применяемых в ГЧП-проектах: - поддержка проектов региональной и муниципальной властью; - бюджетное софинансирование; - осуществление контроля за их реализацией; - конкурсность процедур; - распределение рисков, создание благоприятного инвестиционного климата	Подготовка и принятие нормативно-правовых актов, их корректировка с учетом наработанной практики
Наличие методик, руководящих документов по организации и управлению ГЧП-проектами	Снижение стоимости управления ГЧП за счет стандартизации системы принятия решений, повышения эффективности проектов	Разработка и утверждение методик, руководящих документов по развитию ГЧП, отбору соответствующих проектов, использованию моделей ГЧП
Бюджетное финансирование	Финансовое обеспечение успешного выполнения целевых показателей развития государственно-частного партнерства в регионе.	Финансирование разработок методик, руководящих документов, обучения специалистов органов власти в сфере ГЧП, работ на предпроектной стадии; выполнение финансовых обязательств по соглашению ГЧП
Проектная документация	Оценка целесообразности проектов с точки зрения использования механизмов ГЧП. Подготовка оптимального выгодного коммерческого предложения потенциальным частным партнерам с учетом требований общественных интересов	Разработка технико-экономического обоснования, подготовка предложений по использованию модели ГЧП. Идентификация рисков ГЧП-проекта и их распределение между партнерами. Разработка и согласование конкурсной документации
Конкурс по привлечению частного партнера	Успешная реализация ГЧП-проектов за счет участия квалифицированного частного партнера, мотивированного на эффективную реализацию проекта	Проведение прозрачного и объективного конкурса
Мониторинг и контроль за реализацией проектов, включая качество и доступность услуг, обязательств сторон, выполнение установленных показателей	Обобщение опыта проекта и его использование в дальнейшем развитии ГЧП. Принятие своевременных необходимых мер в целях успешной реализации проекта или для его закрытия в случае его неэффективности, нанесения неприемлемого ущерба общественным интересам	Выполнение мониторинговых и контрольных процедур, установленных в нормативно-правовых актах, соглашениях о ГЧП

В таблице 2 указана матрица факторов, определяющих развитие ГЧП в регионе. Формирование региональных механизмов развития государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере должно базироваться на КФУ, так как они обеспечивают системный подход к решению основных проблем развития государственно-частного партнерства в СКС за счет устранения ограничений, блокирующих развитие ГЧП.

#### **4. Предложена новая методика оценки эффективности государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере**

Обязательный алгоритм действий публичных партнеров при подготовке и реализации ГЧП-проектов в силу ст. 9 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предполагает проведение оценки эффективности проекта.

Для принятия обоснованных решений по подготовке и реализации ГЧП-проектов необходимо применение системы показателей эффективности.

Эффективность в данном случае следует подразделять на общественную (социально-экономическую и бюджетную) и коммерческую (инвестиционную).

Коммерческая (инвестиционная) эффективность ГЧП-проекта обеспечивает жизнеспособность проекта, так как формирует заинтересованность частного сектора в его реализации. Коэффициент коммерческой (инвестиционной) эффективности определяется на основе внутренней нормы рентабельности ГЧП-проекта (таблица 3).

**Таблица 3**

**Коэффициенты коммерческой (инвестиционной) эффективности ГЧП-проекта**

Критерий оценки	Значение коэффициента	Коммерческая эффективность
внутренняя норма рентабельности менее барьерной ставки	0	Неэффективный
внутренняя норма рентабельности выше барьерной ставки, но не более чем в 1,2 раза	1	Низкая
внутренняя норма рентабельности превышает барьерную ставку в 1,2–1,5 раза	2	Средняя
внутренняя норма рентабельности превышает барьерную ставку более чем в 1,5 раза	3	Высокая

\* барьерная ставка - минимальная приемлемая норма доходности

В силу закона бюджетная эффективность ГЧП-проекта рассчитывается как сравнительное преимущество, путем сопоставления чистых дисконтированных расходов бюджетных средств при реализации ГЧП-проекта и чистых дисконтированных расходов при реализации государственного контракта, а также объема принимаемых государством (муниципалитетом) обязательств в случае возникновения рисков при реализации ГЧП-проекта и объема принимаемых обязательств при реализации государственного контракта. Значение коэффициента бюджетной эффективности указано в таблице 4.

**Таблица 4.**

**Значение коэффициента бюджетной эффективности ГЧП-проекта**

Бюджетные расходы при реализации государственного контракта по сравнению с расходами бюджета, с учетом объема взятых государством обязательств и получаемых доходов бюджета при реализации ГЧП-проекта (дисконтированные)	Значение коэффициента	Бюджетная эффективность
ниже	0	Неэффективен
равняются	1	Низкая
превышают, но не более чем в 1,5 раза	2	Средняя
превышают более чем в 1,5 раза	3	Высокая

При проведении оценки социально-экономической эффективности ГЧП-проектов расчет коэффициента социально-экономической эффективности ГЧП-проекта производится по формуле:

$$K_{\text{сэ}} = K_{\text{п}} \times K_{\text{оу}} \times K_{\text{сз}} \times K_{\text{кж}} \times K_{\text{эи}},$$

где:  $K_{\text{сэ}}$  – коэффициент социально-экономической эффективности ГЧП-проекта;  $K_{\text{п}}$  – коэффициент приоритетов социально-экономического развития;  $K_{\text{оу}}$  – коэффициент обеспеченности услугами;  $K_{\text{сз}}$  – коэффициент социальной значимости;  $K_{\text{кж}}$  – коэффициент качества жизни;  $K_{\text{эи}}$  – коэффициент эффективности издержек. Значения названных коэффициентов указаны в таблице 5.

Если  $K_{\text{сэ}} = 0$ , проект неэффективен, не более 0,5 –низкая эффективность, 1- средняя, 2 и более- высокая.

**Таблица 5.**

**Коэффициенты социально-экономической эффективности ГЧП-проекта**

Критерий оценки	Значение коэффициента
<b>Коэффициент приоритетов социально-экономического развития (<math>K_{\text{п}}</math>)</b>	
Проект в полной мере соответствует приоритетам социально - экономического развития региона	1
Проект частично соответствует приоритетам социально-экономического развития региона	0,5
Проект не соответствует приоритетам социально-экономического развития региона	0



Критерий оценки	Значение коэффициента
<b>Коэффициент обеспеченности услугами (Коу)</b>	
Обеспеченность жителей услугами, которые будут получены в результате реализации проекта, ниже нормативной или средней по субъектам Российской Федерации	1
Жители обеспечены услугами, которые будут получены в результате реализации проекта в соответствии с установленными нормативами или незначительно выше норм	0,5
Обеспеченность жителей услугами, которые будут получены в результате реализации проекта, значительно выше нормативной	0
<b>Коэффициент социальной значимости (Ксз)</b>	
В результате реализации проекта населению будет предоставлена возможность пользоваться социально значимыми услугами, которые ранее не предоставлялись	2
В результате реализации проекта будет существенно увеличен объем социально значимых услуг для населения муниципального образования, потребность в которых полностью не удовлетворяется	1
<b>Коэффициент качества жизни (Ккж)</b>	
В результате реализации проекта будут предоставлены услуги, значительно улучшающие здоровье и продолжительность жизни граждан	2
В результате реализации проекта будут предоставлены услуги, не оказывающие значительного влияния на улучшение здоровья и продолжительность жизни граждан	1
<b>Коэффициент эффективности издержек (Кэи)</b>	
Себестоимость социально-значимых услуг, оказываемых объектом ГЧП, в результате реализации ГЧП-проекта будет снижена более, чем на 25 %	2
Себестоимость социально-значимых услуг, оказываемых объектом ГЧП, в результате реализации ГЧП-проекта не изменится или будет снижена менее, чем на 25 %	1
Себестоимость социально-значимых услуг, оказываемых объектом ГЧП, в результате реализации ГЧП-проекта повысится	0,5

На основе вышеназванных показателей рассчитывается коэффициент эффективности ГЧП-проекта по формуле:

$$K_{эп} = K_{бэ} \times K_{кэ} \times K_{сэ},$$

где:  $K_{эп}$  – коэффициент эффективности ГЧП-проекта;  $K_{бэ}$  – коэффициент бюджетной эффективности ГЧП-проекта;  $K_{кэ}$  – коэффициент коммерческой (инвестиционной) эффективности ГЧП-проекта;  $K_{сэ}$  – коэффициент социально-экономической эффективности ГЧП-проекта.

В случае, если  $K_{эп}=0$ , то проект неэффективен; эффективность низкая, если  $K_{эп}$  менее 4, средняя – если  $K_{эп}= 4$  и высокая – когда  $K_{эп}$  больше 6. Реализация проекта возможна при среднем уровне эффективности и выше. Задача метода – отсекал неэффективные проекты уже на стадии их подготовки.

С использованием предложенного методического подхода автором разработана методика оценки механизма ГЧП в СКС, основанная на расчете коэффициентов эффективности (целеполагания, государственного

управления, экономической) механизма ГЧП в социально-культурной сфере, значения которых определяют уровень эффективности механизма развития ГЧП.

Таблица 6.

**Коэффициенты эффективности целеполагания механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере ( $K_{\text{цп}}$ )**

Критерий оценки	Значение коэффициента
<b>Коэффициент соответствия целей развития (<math>K_{\text{ср}}</math>)</b>	
Документы целеполагания развития ГЧП в полной мере соответствуют нормативно-правовым актам, определяющим социально-экономическое развитие региона	1
Документы целеполагания развития ГЧП частично соответствуют нормативно-правовым актам, определяющим социально-экономическое развитие региона	0,5
Документы целеполагания развития ГЧП не соответствуют нормативно-правовым актам, определяющим социально-экономическое развитие региона	0
<b>Коэффициент эффективности постановки целей (<math>K_{\text{цп}}</math>)</b>	
Документы целеполагания развития ГЧП определяют: объекты ГЧП, размер экономии бюджетных средств, дополнительные бюджетные поступления, объем услуг, оказываемых ГЧП-проектами, потребность в указанных услугах, бюджетное финансирование работ, ресурсное и кадровое обеспечение по подготовке и сопровождению ГЧП-проектов, план мероприятий	1
В документах целеполагания развития ГЧП не указан 1–2 показателя из нижеперечисленных: объекты ГЧП, размер экономии бюджетных средств, дополнительные бюджетные поступления, объем услуг, оказываемых ГЧП-проектами, потребность в указанных услугах	0,5
В документах целеполагания развития ГЧП не указано более 2 показателей из нижеперечисленных: объекты ГЧП, размер экономии бюджетных средств, объем услуг, оказываемых ГЧП-проектами, потребность в указанных услугах, бюджетное финансирование работ по подготовке и сопровождению ГЧП-проектов. Отсутствует план мероприятий	0
<b>Коэффициент ресурсной обеспеченности (<math>K_{\text{ро}}</math>)</b>	
В соответствии с документами целеполагания уполномоченными органами власти приняты решения по выделению необходимых ресурсов	2
Уполномоченные органы власти в соответствии с документами целеполагания приняли решения по выделению бюджетных средств, по другим ресурсам решения на стадии подготовки.	1
Уполномоченные органы власти не приняли решения по выделению необходимых ресурсов в соответствии с документами целеполагания	0

Коэффициент эффективности целеполагания механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{цп}} = K_{\text{цпр}} \times K_{\text{цпц}} \times K_{\text{рo}},$$

где:  $K_{\text{цп}}$  – коэффициент эффективности целеполагания;  $K_{\text{цпр}}$  – коэффициент соответствия целей развития;  $K_{\text{цпц}}$  – коэффициент эффективности постановки целей;  $K_{\text{рo}}$  – коэффициент ресурсной обеспеченности. Значения  $K_{\text{цпр}}$ ,  $K_{\text{цпц}}$ ,  $K_{\text{рo}}$  приведены в табл. 6.

Таблица 7.

**Коэффициенты эффективности государственного управления механизмом развития ГЧП в социально-культурной сфере ( $K_{\text{эту}}$ )**

Критерий оценки	Значение коэффициента
<b>Коэффициент эффективности организационного взаимодействия (<math>K_{\text{оов}}</math>)</b>	
Существует нормативно-правовое регулирование, в полном объеме определяющее взаимодействие участников ГЧП, их права и обязанности, порядок подготовки и реализации ГЧП-проектов.	1
Отсутствует нормативно-правовое регулирование, определяющее в полном объеме взаимодействие участников ГЧП, их права и обязанности, порядок подготовки и реализации ГЧП-проектов.	0
<b>Коэффициент эффективности компетенций (<math>K_{\text{эк}}</math>)</b>	
Разработаны и утверждены уполномоченными лицами минимальные стандарты по обладанию компетенциями в сфере ГЧП руководителями и специалистами органов власти, требования которых введены в соответствующие должностные инструкции.	1
Разработаны и утверждены уполномоченными лицами минимальные стандарты по обладанию компетенциями руководителями и специалистами органов власти.	0,5
Отсутствуют минимальные стандарты по обладанию компетенциями руководителями и специалистами органов власти	0
<b>Коэффициент эффективности подготовки кадров (<math>K_{\text{эпк}}</math>)</b>	
В соответствии с утвержденными минимальными стандартами по обладанию компетенциями в сфере ГЧП, разработана и утверждена система обучения кадров и в соответствии с ней проводится обучение.	1
Система обучения кадров отсутствует или не проводится соответствующее обучение.	0
<b>Коэффициент эффективности управления ГЧП-проектами (<math>K_{\text{эпп}}</math>)</b>	
Наличие утвержденных уполномоченными органами методик, руководящих документов по организации и управлению ГЧП- проектами, обязательных к исполнению.	1
Наличие методик, руководящих документов по организации и управлению ГЧП- проектами	0,5
Методики, руководящие документы по организации и управлению ГЧП-проектами отсутствуют	0
<b>Коэффициент эффективности мониторинга и контроля (<math>K_{\text{эпк}}</math>)</b>	
Утвержден уполномоченными органами порядок мониторинга и контроля за реализацией ГЧП-проектов, включая качество и доступность услуг, обязательства сторон, выполнение установленных показателей.	1
Порядок мониторинга и контроля за реализацией ГЧП-проектов, включая качество и доступность услуг, обязательства сторон, выполнение установленных показателей не утвержден	0

Коэффициент эффективности государственного управления механизмом развития ГЧП в социально-культурной сфере рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{эгу}} = K_{\text{эов}} \times K_{\text{эк}} \times K_{\text{эпк}} \times K_{\text{эуп}} \times K_{\text{эмк}},$$

где:  $K_{\text{эгу}}$  – коэффициент эффективности государственного управления механизмом развития ГЧП в социально-культурной сфере;  $K_{\text{эов}}$  – коэффициент эффективности организационного взаимодействия;  $K_{\text{эк}}$  – коэффициент эффективности компетенций;  $K_{\text{эпк}}$  – коэффициент эффективности подготовки кадров;  $K_{\text{эуп}}$  – коэффициент эффективности управления ГЧП-проектами;  $K_{\text{эмк}}$  – коэффициент эффективности мониторинга и контроля. Значения  $K_{\text{эов}}$ ,  $K_{\text{эк}}$ ,  $K_{\text{эпк}}$ ,  $K_{\text{эуп}}$ ,  $K_{\text{эмк}}$  приведены в табл. 7.

Таблица 8.

**Коэффициенты экономической эффективности механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере ( $K_{\text{эо}}$ )**

Критерий оценки	Значение коэффициента
<b>Коэффициент эффективности определения объема услуг (<math>K_{\text{эоу}}</math>)</b>	
Объем услуг, оказываемых объектами ГЧП, определяется специализированными организациями, в соответствии с утвержденными уполномоченными органами методиками определения объема услуг.	1
Объем услуг, оказываемых объектами ГЧП, определяется не по утвержденным уполномоченными органами методиками определения объема услуг.	0
<b>Коэффициент оценки эффективности проектов (<math>K_{\text{эоп}}</math>)</b>	
Утвержден порядок определения коммерческой (инвестиционной), бюджетной и социально-экономической эффективности ГЧП-проектов	1
Порядок определения коммерческой (инвестиционной), бюджетной и социально-экономической эффективности ГЧП-проектов не утвержден или оценка эффективности ГЧП-проектов производится произвольно	0
<b>Коэффициент эффективности финансово-экономического обоснования проекта (<math>K_{\text{эф}}</math>)</b>	
ФЭО ГЧП-проекта подготавливается специализированной организацией, а утверждение ФЭО ГЧП-проекта производится в соответствии с положительным заключением банка.	1
Утверждение ФЭО ГЧП-проекта не включает в себя наличие положительного заключения банка и не обязывает утверждать его в соответствии с заключением банка или ФЭО подготавливается неспециализированной организацией.	0
<b>Коэффициент эффективности реализации ГЧП-проектов (<math>K_{\text{эрп}}</math>)</b>	
Наличие ГЧП-проектов на стадии реализации	1
ГЧП-проекты на стадии реализации отсутствуют	0

Коэффициент экономической эффективности механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере рассчитывается по формуле:

$$K_{эз} = K_{эоу} \times K_{эоп} \times K_{эф} \times K_{эрп},$$

где:  $K_{эз}$  – коэффициент экономической эффективности механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере;  $K_{эоу}$  – коэффициент эффективности определения объема услуг;  $K_{эоп}$  – коэффициент оценки эффективности проектов;  $K_{эф}$  – коэффициент эффективности финансово-экономического обоснования проекта;  $K_{эрп}$  – коэффициент эффективности реализации ГЧП-проектов. Значения  $K_{эоу}$ ,  $K_{эоп}$ ,  $K_{эф}$ ,  $K_{эрп}$  приведены в табл. 8.

Коэффициент эффективности механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{эм} = K_{эц} \times K_{эгу} \times K_{эз},$$

где:  $K_{эм}$  – коэффициент эффективности механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере;  $K_{эц}$  – коэффициент эффективности целеполагания механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере;  $K_{эгу}$  – коэффициент эффективности государственного управления механизмом развития ГЧП в социально-культурной сфере;  $K_{эз}$  – коэффициент экономической эффективности механизма развития ГЧП в социально-культурной сфере.

Предполагается 4 уровня эффективности развития – неэффективный, низкий, средний и высокий уровень эффективности. Уровень эффективности развития механизма ГЧП в социально-культурной сфере определяется уровнем эффективности ключевого фактора, имеющего по сравнению с другими минимальное значение.

В случае если значение коэффициента эффективности равняется двум, то уровень эффективности является высоким, если единице – средним, менее единицы – низким, а если равняется нулю, то механизм развития ГЧП является неэффективным.

Методика оценки предполагает ее использование в сочетании с другими применяемыми методами оценки. Основная ее задача – выявление ограничений, блокирующих развитие ГЧП в социально-культурной сфере. Это позволяет значительно минимизировать риски развития ГЧП и акцентировать внимание органов власти на решении проблем, связанных со снятием блокирующих развитие ГЧП ограничений в социально-культурной сфере.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Предложена новая трактовка определения социально-культурной услуги, отражающая главную ее цель: развитие личности и удовлетворение социальных потребностей человека, в отличие от существующего упрощенного утилитарного подхода, сводящегося к простому перечислению видов социально-культурных услуг. Эта трактовка позволяет наиболее полно отразить суть и природу этой сферы человеческой деятельности. Что

помогает правильно определять цели и задачи развития сферы социально-культурных услуг, выбирать наиболее эффективные варианты государственного воздействия.

2. Разработана оригинальная система классификации социально-культурных услуг (по формам участия государства, муниципальных образований в оказании услуг), которая позволяет за счет внедрения стандартных процедур принятия решений органами власти по реализации ГЧП-проектов повысить эффективность управления государственно-частным партнерством. Стандартизация управления за счет удешевления и упрощения управления ГЧП-процессами формирует механизм развития государственно-частного партнерства, основанный на минимизации влияния негативных субъективных факторов на развитие сферы социально-культурных услуг.

3. Разработана модель управления развитием государственно-частным партнерством в социально-культурной сфере на основе использования матрицы критических факторов успеха (необходимых условий, без которых невозможна реализация ГЧП-проектов), устраняющих ограничения, блокирующие развитие государственно-частного партнерства. Эффективность ГЧП определяется системным управлением КФУ, формирующим благоприятную среду для развития социально-культурных услуг.

4. Предложена новая методика оценки ГЧП в социально-культурной сфере, основанная на идентификации ключевых факторов, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства, использующая расчет коэффициентов эффективности (целеполагания, государственного управления, экономической эффективности и т.д.). Минимальный уровень ключевого фактора определяет уровень эффективности государственно-частного партнерства. Основная задача методики – выявление ограничений, блокирующих развитие ГЧП в социально-культурной сфере. Это позволяет значительно минимизировать риски развития ГЧП и акцентировать внимание органов власти на решении проблем, связанных со снятием блокирующих ограничений развития ГЧП в социально-культурной сфере.

## **ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК**

1. Шайхметов, Р.Р. Методологические подходы к государственно-частному партнерству в социально-культурной сфере / Р.Р. Шайхметов // Журнал "Экономика и Управление" Уфа - БАГСУ (Уфа) – 2014 – № 6. – С. 38-42 – Режим доступа: <http://www.bagsurb.ru/about/journal/o-zhurnale/SHAIKHMETOV.pdf>

2. Шайахметов, Р.Р. Государственно-частное партнерство в социально-культурной сфере: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. / Р.Р. Шайахметов // Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования» – 2014 – № 6. Режим доступа: <http://www.science-education.ru/120-16878>
3. Шайахметов, Р.Р. Особенности развития лечебно-оздоровительного туризма в Башкортостане / Р.Р. Шайахметов / «Вестник Иркутского государственного технического университета» – 2015 – № 5. С. 292–296 – Режим доступа: [http://journals.istu.edu/vestnik\\_irgtu/?ru/journals/2015/05/articles/52](http://journals.istu.edu/vestnik_irgtu/?ru/journals/2015/05/articles/52)
4. Шайахметов, Р.Р. Основные принципы развития государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере [Электронный ресурс]. / Р.Р. Шайахметов, Н.З. Солодилова / Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования» – № 2– 2015 – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/129-21668>
5. Шайахметов, Р.Р., Методика оценки эффективности государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере / Р.И. Маликов, Р.Р. Шайахметов, К.Е. Гришин / Журнал экономики и предпринимательства «Экономика и предпринимательство» – 2015 – № 8 (ч.2). С. 191–194

#### **В других изданиях**

6. Шайахметов, Р.Р. Социально-культурная сфера: формы взаимодействия государства и бизнеса / Р.Р. Шайахметов / Вестник УГУЭС – «Наука. Образование. Экономика» – 2014 – № 3 (9). – С. 60–63 – Режим доступа: <http://www.ugues.ru/files/vak/9.pdf>
7. Шайахметов, Р.Р. Правонарушения без наказания в жилищно-коммунальной сфере: существующие риски и пути их преодоления / Р.Р. Шайахметов / Вестник УГУЭС «Наука. Образование. Экономика» – 2015 – № 1 (11). – С. 84–89 – Режим доступа: <http://www.ugues.ru/files/vak/11.pdf>