

Капкина А. В.

*аспирант кафедры государственной политики
факультета политологии,
МГУ им. М. В. Ломоносова
e-mail: anastasiakapkina@gmail.com*

«Социальный заказ» как механизм политического позиционирования крупного бизнеса

В статье представлен анализ социального заказа, выступающего в качестве механизма политического участия бизнеса и решения социально значимых проблем. Изложены основные причины заинтересованности бизнеса в получении социальных заказов и ключевые формы реализации (ГЧП, целевые программы).

Ключевые слова: *крупный бизнес, социальный заказ, социальная ответственность, государственно-частное партнерство (ГЧП), целевая программа.*

Kapkina A. V.

*postgraduate student
Faculty of Political Sciences,
Public policy department Moscow «Lomonosov» State University*

«Social order» as the mechanism of political positioning of big business

The article presents an analysis of social order, which is considered to be a mechanism of political participation of big business and solution of social problems. The main causes of business interest in obtaining social orders and key forms of its implementation (public-private partnership (PPP), target programs) are described in article.

Keywords: *big business, social order, social responsibility, public-private partnership (PPP), target program.*

Термин «социальный заказ» является относительно новым для российской политической науки, его использование получило широкое распространение в 1990-х годах. На сегодняшний день нет единого определения этого понятия. В проекте федерального закона «О государственном социальном заказе» Российской Федерации от 20 июля 1995 года предмет регулирования определяется следующим образом: «Государственный социальный заказ — это механизм реализации задач, направленных на решение социально значимых проблем межго-

сударственного, федерального, регионального и уровня местного самоуправления, определяемых социальными программами. Государственный социальный заказ обеспечивается за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения социально значимых проблем»¹. Условия заказа определяются совместно заказчиком и исполнителем. Заказчик самостоятельно определяет наиболее эффективного исполнителя, формой определения может стать конкурс или прямое утверждение.

Важно отметить, что ключевой и неотъемлемой характеристикой социального заказа является его значимость для общества или отдельных социальных групп. Услуги по реализации заказа являются возмездными, однако целью заказа является не извлечение максимальной прибыли, а оказание содействия в решении социальной проблемы. Примером такого рода заказа является строительство социальных жилых домов для одиноких пожилых людей в Санкт-Петербурге. Конкурс, объявленный Комитетом по строительству Санкт-Петербурга, выиграла компания ООО «СлавСтройИнвест»². В 2011 году Департаментом семейной и молодежной политики города Москвы³ был объявлен конкурс в рамках государственной социальной программы помощи многодетным семьям «Продуктовый набор». Конкурс выиграла сеть продуктовых магазинов «Перекресток» (X5 Retail Group), в которых многодетные семьи могли бесплатно получить продукты⁴.

Получателями заказа могут быть различные некоммерческие организации (НКО), а также бизнес-структуры, в которых власти видят наиболее эффективных исполнителей. В частности, Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области Светлана Семенова на круглом столе «Проблемы социального сиротства. Практика создания семейного детского дома», заявила о том, что власти должны сформировать для бизнес-сообщества социальный заказ на содействие в решении проблем сиротства⁵. Было отмечено, что привлечение бизнеса к таким вопросам необходимо именно ввиду ограниченности ресурсов государства.

¹ Выписка из Протокола № 161 Заседания Совета Государственной думы Федерального Собрания РФ, Портал и Ассоциации «Партнерство для развития» «Дикое поле» (URL: <http://www.wildfield.ru/socpart/zakaz/sz7.htm>).

² «Строительство социального жилого дома для одиноких пожилых людей», Официальный портал Муниципального образования Пискаревка города Санкт-Петербург (URL: <http://www.mo-piskarevka.spb.ru/publ/info/247>).

³ Ныне упразднен ввиду реорганизации.

⁴ Официальный портал X5 Retail Group (URL: http://www.x5.ru/ru/about_responsibility/).

⁵ <http://www.ogirk.ru/news/2012-11-08/25736.html>

В данной работе предметом исследования является социальный заказ как механизм политического позиционирования крупного бизнеса. Я.Ш. Паппэ и Я.С. Галухина в одной из своих работ ⁶ дали следующее определение крупного бизнеса: «К крупному бизнесу мы будем относить экономических агентов (субъектов), которые в процессе текущего функционирования оказывают существенное влияние на национальную экономику в целом или, по крайней мере, на некоторые ее сектора». Специфика данного определения заключается в его ограничении рамками экономического поля. Поэтому здесь к крупному бизнесу мы относим субъекты, которые являются одновременно экономическими, социальными и политическими агентами, и которые в процессе своего функционирования оказывают существенное влияние на государственную политику (социальную и экономическую, в первую очередь).

Среди причин, по которым крупный бизнес является исполнителем социальных заказов государства, основными можно назвать:

1. Наличие у крупного бизнеса достаточного количества ресурсов, в том числе капитала, для реализации различных проектов и целевых программ.

2. Заинтересованность крупного бизнеса в тесном сотрудничестве с властными структурами с целью обеспечения лояльности по отношению к своей деятельности, а в некоторых случаях — обеспечения государственной поддержки.

3. Ответственность крупного бизнеса перед обществом и государством как игрока в поле социально-экономической политики, которую бизнесу необходимо нести в рамках трехстороннего договора.

Первая причина обусловлена самим фактом функционирования крупного бизнеса, как экономического субъекта, приобретающего прибыли и сверхприбыли в результате своей деятельности. Такие субъекты неизбежно находятся в тесном взаимодействии с органами государственной власти в силу того, что от них зависит развитие региона и страны в целом. Отсюда же вытекает и вторая причина. Успешное функционирование бизнеса зависит от состояния экономики региона (страны), бизнес-климата, а также от ориентации властей на сотрудничество, партнерство и поддержку. Как следствие, бизнес ориентирован выполнять поручаемые социальные заказы в обмен на преференции и привилегированное положение.

⁶ Я.Ш. Паппэ, Я.С. Галухина «Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008». М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009.

Третья причина обусловлена установленной различными нормативно-правовыми актами трипартистской системы взаимной ответственности власти, бизнеса и общества. Бизнес обязуется нести корпоративную социальную ответственность и осуществлять проекты, направленные на поддержку тех или иных социальных объектов. Тем самым бизнес получает возможность заручиться не только поддержкой властей, но и лояльностью общества, а также обеспечить себе общий положительный имидж.

Стоит отметить, что «социальная ответственность» и «социальный заказ» не являются синонимами. Если социальный заказ предполагает обязательное наличие заказчика в лице органов государственной власти, которые определяют правила игры, то социальная ответственность не предполагает такого жесткого регулирования. Компании самостоятельно могут формировать стратегии собственной социальной ответственности, хотя органы государственной власти могут вмешиваться в эти стратегии и давать отдельные поручения бизнесу. Ввиду отсутствия четкого законодательного регулирования, здесь возможны различные вариации. Кроме того, административный ресурс, которым наделена власть, может быть применен к бизнесу в случае отказа выполнять государственные поручения. Напротив, сутью государственного заказа является обязательное наличие контракта. В разных регионах Российской Федерации существуют собственные законы, регулирующие размещение и область применения социальных заказов. В частности, в Нижегородской области Закон №162-З был принят 26 января 2001 года, он регулирует целевое использование бюджетных средств. В Законе предусмотрен порядок поручения юридическим лицам «финансирования и исполнения государственного социального заказа на удовлетворение социальных нужд населения области в соответствии с утвержденными программами обеспечения деятельности и развития социальной сферы Нижегородской области»⁷. Региональные органы исполнительной власти обладают полномочиями объявить конкурс на исполнение поручения на поставку или производство товаров или услуг, необходимых в конкретном регионе. В Законе предусмотрены меры экономического стимулирования для компаний, которые берут на себя выполнение социальных заказов. К таким мерам относятся налоговые льготы, снижение стоимости арендной платы и другие.

⁷ Закон №162-З «О государственном социальном заказе в Нижегородской области», Глава 1, Статья 2.

Ввиду того, что государство заинтересовано в вовлечении бизнеса в регулировании социальной сферы и решении социально-экономических задач, социальный заказ служит одним из наиболее эффективных механизмов политического позиционирования. Многие социальные заказы частично или полностью финансируются или субсидируются государственным бюджетом, некоторые финансируются полностью за счет частного сектора. На сегодняшний день социальный заказ является объектом конкурентной борьбы бизнес-структур. Их интерес обусловлен широким спектром возможностей, которые бизнес может извлечь в результате выполнения социального заказа: рост доходности, экономические льготы, лояльность власти и общества.

Спецификой таких проектов в России является сложность в получении заказов для многих компаний. Деятельность отраслевых лоббистов ограничивает круг компаний, которые могут получить возможность реализовать социальный заказ даже в рамках открытого конкурса. Существует практика, когда заказчику предварительно известен желаемый исполнитель. Добиться его победы в рамках конкурса можно используя специфическую формулировку предмета заказа, за который может взяться только определенный исполнитель. Условия конкурса могут быть формально соблюдены, но, между тем, круг потенциальных исполнителей сужается вплоть до одного. Примером может служить конкурс на поставку скоростных трамваев, объявленный Департаментом транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы в 2013 году. Условиям технического задания максимально соответствовал уже готовый проект трамвая производства Alstom Citadis Istanbul 301 X. Заявки на участие подали ЗАО «Трансмашхолдинг» (далее – ТМХ) совместно с Alstom, ЗАО «Уралвагонзавод» совместно с Bombardier, группа «Синара», а также Усть-Катавский вагоностроительный завод. На первом этапе к участию были допущены только ТМХ и Alstom, и Усть-Катавский вагоностроительный завод. Не допущенные к конкурсу участники подали многочисленные жалобы в Федеральную антимонопольную службу. Многие эксперты и аналитики высказывали мнение, что доказать незаконность недопущения к конкурсу в данном случае практически невозможно, так как формально все официальные процедуры соблюдены⁸. Кроме того, подобным мерам сопутствуют риски. Обращения в различные инстанции могут привести к потере лояльности со стороны властей и недопущению к прибыльным проектам в будущем. В данной ситуации огласка и обращение в вышестоящие инстанции способство-

⁸ «Конкурс на поставку трамваев в Москве могут отменить из-за жалоб «Синары», Портал РБК от 14.08.12 (URL: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949984515963>).

вали изменению результатов конкурса: победителями стали Уралвагон-завод и Bombardier. Хотя победа означала получение госзаказа на поставку 120 скоростных трамваев, однако после конкурса власти изменили свои планы по развитию трамвайных сетей в Москве и назвали ряд проектов по развитию скоростного трамвайного движения нецелесообразным, а часть планов отложили на неопределенный срок.

Зачастую крупные инфраструктурные проекты самостоятельно финансировать не способны ни бизнес, ни государство. В результате возникает запрос на формирование концессий и такой формы организации взаимодействия как государственно-частное партнерство (далее — ГЧП)⁹. В транспортном секторе типичная концессия включает в себя создание специальной проектной компании (СПК) от имени концессионера. Компания ответственна перед концедентом — государством или субъектом федерации в соответствии с установленным концессионным соглашением, кроме того, она берет на себя те риски, которые связаны со строительством и будущей эксплуатацией объекта.

С 2005 года в России производилось постепенное законодательное регулирование сферы государственно-частного партнерства: Федеральный закон о концессионных соглашениях (21 июля 2005 г.), положение и ряд законодательных актов по Инвестиционному фонду РФ, Федеральный закон об автомобильных дорогах и дорожной деятельности и другие нормативно-правовые акты. Типовые концессионные соглашения были разработаны Правительством Российской Федерации. Примерами проектов в рамках концессии служат: реконструкция аэропорта Пулково в Санкт-Петербурге, скоростная автомобильная трасса Москва — Санкт-Петербург, Западный скоростной диаметр, Орловский тоннель и надземный экспресс в Санкт-Петербурге и другие. Конкурс на реализацию проекта реконструкции и эксплуатации аэропорта Пулково был объявлен правительством Санкт-Петербурга совместно с ОАО «Аэропорт «Пулково» в апреле 2008 года. Победителем конкурса стал консорциум «Воздушные Ворота Северной Столицы» в июне 2009 года. Проект подразумевал реконструкцию терминала Пулково-1, строительство нового терминала, новых зданий и сооружений (отеля, паркинга и пр.). Был заключен договор о ГЧП по схеме «строительство, эксплуатация и передача» сроком действия 30 лет¹⁰.

⁹ «Транспортная политика. Социальный заказ на концессию», Официальная газета Министерства транспорта РФ «Транспорт России» (URL: <http://www.transportrussia.ru/transportnaya-politika/sotsialnyy-zakaz-na-kontsessiyu.html>).

¹⁰ «Транспортная политика. Социальный заказ на концессию», Официальная газета Министерства транспорта РФ «Транспорт России» (URL: <http://www.transportrussia.ru/transportnaya-politika/sotsialnyy-zakaz-na-kontsessiyu.html>).

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что «социальный заказ» как механизм политического позиционирования может иметь две основные формы реализации:

1. Целевая социальная программа (или ее части).
2. Проекта по схеме ГЧП.

Бизнес заинтересован в выполнении социальных заказов по ряду причин. Во-первых, это все-таки способ извлечения прибыли. Во-вторых, выполнение социальных заказов является дополнением к социальной ответственности бизнеса и обеспечивает его прямое и непосредственное влияние на решение общественных проблем. Кроме того, помощь государству в возведении крупных и дорогостоящих объектов инфраструктуры безусловно имеет важнейшее стратегическое значение в формировании социально-экономической политики.

С учетом того, что получение социального заказа зачастую является предметом интереса отраслевых лоббистов, защищающих интересы определенных бизнес-структур, следует отметить необходимость усиления контроля государства этой области и обеспечения прозрачности всех сопутствующих социальному заказу процессов.

Перспектива развития социального заказа как политического механизма в ближайшие годы существенно возрастет. Этой тенденции сегодня способствует не только активный экономический интерес бизнеса и власти, но и возрастающая потребность страны в реализации крупных социальных проектов, а принимая во внимание их высокую стоимость и потенциальный дефицит бюджета, бизнес способен оказать государству в этом существенную поддержку.

Используемые источники

1. Закон №162-З «О государственном социальном заказе в Нижегородской области», Глава 1, Статья 2.
2. Я.Ш. Паппэ, Я.С. Галухина «Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008». М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009.
3. «Транспортная политика. Социальный заказ на концессию», Официальная газета Министерства транспорта РФ «Транспорт России» (URL: <http://www.transportrussia.ru/transportnaya-politika/sotsialnyy-zakaz-na-kontsessiyu.html>).
4. Выписка из Протокола №161 Заседания Совета Государственной думы Федерального Собрания РФ, Портал Центра Содействия Экологическим Инициативам и Ассоциации «Партнерство для развития» «Дикое поле» (URL: <http://www.wildfield.ru/socpart/zakaz/sz7.htm>).

5. «Власть планирует социальный заказ для бизнес-сообщества», Общественно-политическая областная газета от 08.11.2012 (URL: <http://www.ogirk.ru/news/2012-11-08/25736.html>).
6. «Конкурс на поставку трамваев в Москве могут отменить из-за жалоб «Синары», Портал РБК от 14.08.12 (URL: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949984515963>).
7. Официальный портал X5 Retail Group (URL: <http://www.x5.ru/ru/about/responsibility/>).
8. «Строительство социального жилого дома для одиноких пожилых людей», Официальный портал Муниципального образования Пискаревка города Санкт-Петербурга (URL: <http://www.mo-piskarevka.spb.ru/publ/info/247>).