

ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕДЯНЦЕВА СВЕЛАНА ГЕННАДЬЕВНА,

кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической теории и государственного управления,
Кемеровский государственный университет,
Кемерово,
e-mail: smedyanceva@yandex.ru;

КАВКАЕВА НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА,

кандидат педагогических наук,
доцент кафедры экономической теории и государственного управления,
Кемеровский государственный университет,
Кемерово,
e-mail: nkavkaeva@yandex.ru;

КАВКАЕВА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА,

старший преподаватель кафедры производственного менеджмента,
Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева,
Кемерово,
e-mail: kavkaeva@list.ru

В статье рассмотрен опыт реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере РФ. Определены различные подходы к определению ГЧП и признаки, по которым они различаются. В статье выделены особенности реализации проектов ГЧП в социальной сфере, которые определяются неоднородностью спроса, большими сроками окупаемости проектов, сложностью прогнозирования потребительского потока и оценки социального эффекта. Приведены примеры успешной реализации проектов ГЧП. Показаны возможности и преимущества применения механизмов ГЧП для государственных и муниципальных органов и бизнеса. Одной из существенных особенностей ГЧП в социальной сфере является то, что в результате реализации проектов должен быть предоставлен законодательно гарантированный минимум социальных услуг населению. Особое место занимают вопросы рисков и проблем реализации ГЧП проектов в сфере здравоохранения и социального обеспечения населения. Проанализирована статистика реализации проектов ГЧП в социальной сфере РФ по направлениям деятельности, федеральным округам, уровню, формам и этапам реализации. Рассмотрены практики реализации проектов ГЧП в социальной сфере РФ по направлениям деятельности, федеральным округам, уровню, формам и этапам реализации. Рассмотрены меры государственного регулирования, направленные на создание и реализацию проектов ГЧП в социальной сфере. Показаны условия успешного и эффективного развития сотрудничества государства и частного бизнеса в форме ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; социальная сфера; социальные услуги; госрегулирование; проекты; концессия.

PROJECTS OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SOCIAL SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION

SVETLANA G. MEDYANTSEVA,

*candidate of economic sciences (PhD),
Associate Professor, Department of Economic Theory and Public Administration,
Kemerovo State University,
Kemerovo,
e-mail: smedyanceva@yandex.ru;*

NATALYA V. KAVKAEVA,

*candidate of pedagogical sciences (PhD)
Associate Professor, Department of Economic Theory and Public Administration,
Kemerovo State University,
Kemerovo,
e-mail: nkavkaeva@yandex.ru;*

OLGA N. KAVKAEVA,

*Senior Lecturer, Department of Production Management,
T.F. Gorbachev Kuzbass State Technical University
Kemerovo,
e-mail: kavkaeva@list.ru*

The article reviews the public-private partnership (PPP) project development in the social sphere in the Russian Federation. It describes different approaches to the definition of the PPPs and the attributes in which they differ. The article emphasizes the specific aspects of the PPP projects implementation in social sphere dependant on heterogeneous demand, longer periods of the projects recoupment, complexity of forecasting the consumer flow and social effect assessment. It provides the examples of successful deliveries on the PPP projects and shows the potentialities and advantages of the PPP instruments application for the state and municipal bodies. One of the essential features of the PPP in social sphere is the fact that as a result of project implementation the citizens are to be provided with the statutory minimum of social services. The issues of risks and problems with PPP projects implementation in the sphere of public healthcare and social security hold a specific place. The statistics of PPP projects implementation by the areas of business activity, federal districts, levels, forms and phases of their execution are analyzed. The practical aspects of PPP projects implementation in social sphere of the Russian Federation by the areas of business activity, federal districts, levels, forms and phases of their execution are given consideration to. The government regulations aimed at creation and implementation of PPP projects in social sphere are attended to. The conditions of successful and effective collaboration of the government with the private sector through PPPs are described.

Keywords: *public-private partnership; social sphere; social services, regulation, concession.*

JEL: *G28, H75, H83, L32*

Постановка проблемы

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) как форму взаимодействия государства и бизнеса в сфере создания и развития инфраструктуры начали использовать в России более десяти лет назад. Сегодня традиционные сферы государственно-частного партнёрства в отраслях производственной инфраструктуры дополняются договорами с частным сектором о предоставлении услуг в сферах здравоохранения и образования

для поддержки социально уязвимых групп населения. Образовательные учреждения, медицинские центры и больницы, уличное освещение, утилизация мусора, социальное жилье – объекты программ ГЧП, основанные преимущественно на концессионных моделях, получили распространение во многих странах.

Цель статьи – показать основные проблемы реализации проектов ГЧП в социальной сфере и возможные пути их решения.

Использование инструментов ГЧП расширяет возможности государства в реализации социальной политики. С одной стороны, они позволяют интегрировать бизнес-модели в государственную сферу, а с другой – предлагают новые решения наиболее острых проблем государственной политики (*Ferlie, 1996, p. 239, 348*). Существует множество определений государственно-частного партнёрства, данных отечественными и зарубежными авторами. Так, австралийский экономист Г. Ходж выделяет пять вариантов подходов к определению ГЧП в современной литературе: контрактное соглашение между государственным агентом и частным сектором, которое позволяет последнему участвовать в предоставлении общественных благ; альтернатива приватизации; способ преодолеть как провалы рынка, так и провалы государства, увеличения эффективности государственного сектора за счет использования принципов управления частного сектора; схема поддержки бизнеса в кризисные времена; языковая игра, выдуманная юристами, консультантами и брокерами для получения большей комиссии (*Hodge, 2006, с. 157–179*).

В. Г. Варнавский отмечает, что государственно-частное партнерство можно понимать двояко. Во-первых, как систему отношений государства и бизнеса, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития. Во-вторых, как конкретные проекты, реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности (*Варнавский, 2010, с. 12*).

В Федеральном законе от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под государственно-частным партнерством, и муниципально-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества¹.

Государственно-частное партнёрство обладает особыми чертами, которые отличают его от других форм взаимодействия государства и бизнеса. Проекты разрабатываются под определенный общественно значимый объект, например – стадион. Длительные сроки действия соглашений о партнерстве – от 10–15 лет, а в случае концессий – до 50 лет. Специфическими являются и формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников. Обязательно наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими потенциальными участниками. Особой спецификой обладают и формы распределения ответственности между партнерами, когда государство

¹ См.: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ – Дата обращения: 19.11.2018).

устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработку, финансирование, строительство и эксплуатацию, управление, практическую реализацию услуг потребителям. Предполагается разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон (*Государство и бизнес: институциональные аспекты 2006, с. 40*).

Государственно-частное партнёрство имеет преимущества и недостатки как для государства, так и для частного бизнеса. К преимуществам ГЧП для государства относятся: распределение бюджетных средств во времени; распределение рисков; привлечение частных инвестиций; привлечение частных партнёров для решения социальных задач, стоящих перед государством; возможность получения дополнительных налоговых поступлений и организация процесса ГЧП, т.е. государство выбирает частных партнёров и контролирует их деятельность. К преимуществам ГЧП для бизнеса можно отнести: долгосрочность стабильность и прибыльность; компенсация при досрочном расторжении контракта со стороны; в случае повышения тарифов во время реализации проекта государство компенсирует частному партнёру затраты. Среди недостатков ГЧП для государства можно выделить следующие: высокие риски; ограничение прав по распоряжению объектом; более высокие затраты по сравнению с реализацией проектов целиком за счёт бюджетных средств; расходы при выборе частных партнёров и затем при контроле их деятельности; риск выбора недобросовестного частного партнёра. Недостатки для частного партнёра: регулирование платы, взимаемой с третьих лиц, государством; закрепление права собственности на объект за государством и, соответственно, неучёт этих активов; более высокие риски по сравнению с выполнением государственных заказов; возврат объектов государству по окончании срока действия соглашения (*Гоосен, 2015, с. 163–175*).

Использование ГЧП для развития общественной инфраструктуры и оказания услуг населению актуально по двум причинам. Во-первых, применение механизмов ГЧП позволяет региональным и муниципальным органам власти реализовывать проекты по модернизации существующих и созданию новых объектов общественной инфраструктуры, на реализацию которых недостаточно бюджетных средств. Во-вторых, это позволяет обеспечивать повышение качества оказываемых населению услуг за счет расширения доступа коммерческого и некоммерческого сектора к предоставлению услуг в социальной сфере, в том числе через формирование рынка операторов социальных услуг для участия в проектах ГЧП. В ряде социальных отраслей уже есть примеры успешного опыта реализации проектов ГЧП.

Проекты ГЧП в социальной сфере: региональный и отраслевой аспекты

Реализация проектов ГЧП рассматривается как один из важных инструментов обновления социальной инфраструктуры и повышения её доступности для населения. Стимулирование государством развития механизмов ГЧП в целях развития социальной сферы заложено в программных документах социально-экономического развития страны. Потенциальный интерес к участию в «социальных» проектах как сфере производства и сбыта услуг, имеющих устойчивый массовый спрос, существует и у бизнеса. Однако российский опыт ГЧП в социальной сфере пока ограничен.

Сложность реализации государственной политики в социальной сфере связана с тем, что в процессе предоставления социальных услуг задействованы все уровни власти, а также затрагиваются интересы различных отраслей и ведомств, организаций, групп влияния и отдельных лиц. ГЧП проекты в данной сфере преимущественно носят локальный характер и реализуются на муниципальном уровне, где инициатором ГЧП выступает администрация субъекта РФ или муниципального образования.

По данным Единой информационной системы государственно-частного партнёрства в Российской Федерации в 2017 г. проектов ГЧП реализуемых в отраслях социальной сферы было представлено только 215 (www.pppi.ru²). В 2018 г. количество проектов в социальной сфере увеличилось до 420.

Из 215 проектов ГЧП, реализуемых в социальной сфере, в 2017 г. только 1 проект относится к федеральному уровню, в 2018 г. из 420 проектов – 4.

Таблица 1

Проекты ГЧП в социальной сфере по уровню реализации, РФ

	Проекты в социальной сфере, всего по РФ		Образование		Здравоохранение		Социальное обслуживание		Культура, досуг, туризм и реставрация ОКН		Спорт	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
	215	420	59	90	77	120	27	39	29	140	23	31
Федеральный	1	4	-	1	1	3	-	-	-	-	-	-
Региональный	107	171	13	11	67	85	4	10	9	50	14	15
Муниципальный	107	245	46	78	9	32	23	29	20	90	9	16

Источник: составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы государственно-частного партнёрства в Российской Федерации: www.pppi.ru.

Разнообразна география реализации проектов. В 2017 г. из 215 проектов ГЧП большинство реализуются в Приволжском (72), Сибирском (35) и Центральном (32) федеральных округах. В 2018 г. большая часть представлена в Центральном (114), Приволжском (96), Северо-Западном (55) и Сибирском (54) федеральных округах.

Таблица 2

Проекты ГЧП в социальной сфере по Федеральным округам, РФ

	Проекты в социальной сфере, всего по РФ		Образование		Здравоохранение		Социальное обслуживание		Культура, досуг, туризм и реставрация ОКН		Спорт	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
	215	420	59	90	77	120	27	39	29	140	23	31
Дальневосточный федеральный округ	36	49	28	31	3	7	1	1	2	9	2	1
Приволжский федеральный округ	72	96	4	10	33	46	11	10	9	15	15	15
Северо-Западный федеральный округ	12	55	3	7	5	19	3	7	1	19	-	3

² См.: www.pppi.ru.

Окончание табл. 3

	Проекты в социальной сфере, всего по РФ		Образование		Здравоохранение		Социальное обслуживание		Культура, досуг, туризм и реставрация ОКН		Спорт	
	6	10	-		5	3	-	-	1	7	-	-
Северо-Кавказский федеральный округ	6	10	-		5	3	-	-	1	7	-	-
Сибирский федеральный округ	35	54	7	11	10	9	4	7	10	19	4	8
Уральский федеральный округ	7	29	1	9	3	7	3	-	-	13	-	-
Центральный федеральный округ	32	114	5	12	16	28	5	14	6	57	-	3
Южный федеральный округ	15	13	11	10	2	1	-	-	-	1	2	1

Источник: составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы государственно-частного партнёрства в Российской Федерации: www.pppri.ru.

В отраслевом разрезе в 2017 г. в лидерах здравоохранение – 77 проектов, образование – 59 проектов и социальное обслуживание населения – 27 проектов. В 2018 г. на первое место по количеству ГЧП проектов вышла культура, досуг, туризм и реставрация объектов культурного наследия (ОКН) – 140 проектов. При этом сфера здравоохранения, хотя и перешла на второе место, улучшила свои показатели. Количество проектов возросло с 77 до 120.

Проекты ГЧП в РФ могут быть реализованы в различных формах. Это могут быть концессионные соглашения, соглашения о ГЧП на основе регионального законодательства, договор аренды с инвестиционными обязательствами, контракт жизненного цикла. В 2017 г. лидером по количеству планируемых и заключенных концессионных соглашений стало здравоохранение – 45 из 130 проектов, в 2018 г. лидером является культура, досуг, туризм и реставрация ОКН – 62 из 192 проектов. Регионы и муниципальные образования проявляют повышенный интерес к концессионному механизму, одновременно уходят от инвестиционных меморандумов и других соглашений, которые не регламентированы законодательством и не предоставляют никаких гарантий инвесторам, в плоскость легальных соглашений, в том числе концессионных. Именно в рамках концессионного механизма инвесторы готовы приходить и гарантировать публичному партнеру создание или реконструкцию инфраструктуры.

Ряд проектов следует выделить как наиболее значимые. Проект создания и эксплуатации онкорádiологического центра в г. Балашихе Московской области реализуется на основе концессионного соглашения. Также на основе концессии в Татарстане создан Центр планирования семьи и репродукции – проект реализуется в рамках программы госгарантий оказания гражданам бесплатной медпомощи. Партнёр должен инвестировать в объект 40 млн рублей, а государство финансировать не менее 400 циклов экстракорпорального оплодотворения в год

и 25 тыс. посещений по ОМС. В то же время инвестор может оказывать платные услуги, возвращая, таким образом, инвестиции. В Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО) в рамках регионального соглашения о ГЧП реализуется проект строительства нескольких детских садов и школы. В рамках концессионного соглашения в Калужской области производится реконструкция здания каретного сарая и ткацкого корпуса Музея-усадьбы «Полотняный завод». В данном случае концессионер оказывает услуги гостям и населению Калужской области на возмездной основе, а по истечении 49 лет с момента подписания соглашения объекты вернутся в собственность концеденту.

Таблица 3

Проекты по форме реализации в социальной сфере в России

	Проекты в социальной сфере, всего по РФ		Образование		Здравоохранение		Социальное обслуживание		Культура, досуг, туризм и реставрация ОКН		Спорт	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
	215	420	59	90	77	120	27	39	29	140	23	31
Концессионное соглашение (115-ФЗ)	130	192	20	30	45	57	20	28	27	62	18	15
Соглашение о ГЧП (региональное законодательство)	52	7	37	4	10	3	1	-	-	-	4	-
Договор аренды с инвестиционными обязательствами	20	121	2	10	13	38	3	5	2	64	-	4
Другие формы/нет данных	13	100	-	46	9	22	3	6	-	14	1	12

Источник: составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы государственно-частного партнёрства в Российской Федерации: www.pppri.ru.

Проекты ГЧП проходят на разные этапы реализации: прединвестиционный, инвестиционный, эксплуатационный, проектирования, отбора частного партнера и подписание соглашения. Наибольшее количество проектов в 2018 г. находилось на инвестиционном (135 проектов) и эксплуатационном (157 проектов) этапе.

Здравоохранение стало лидером по количеству инициированных и реализуемых инвестиционных проектов на принципах ГЧП в социальной сфере. Это – высокотехнологичная медицина и реабилитация, что обусловлено высокой рентабельностью для частных инвесторов и возможностью компенсировать затраты через участие в программе госгарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи. Объем инвестиций в проектах ГЧП в здравоохранении составил 63,5 млрд рублей, при этом объем частных инвестиций в проектах ГЧП достиг 56 млрд рублей (это 88,2% от общей величины). Инвестиционный потенциал здравоохранения высок и определяется, прежде всего, степенью износа основных фондов, на начало 2017 г. она составила 57%³.

³ См.: Доклад Министра здравоохранения Российской Федерации В.И. Скворцовой (<https://stati0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/037/884/original/.pdf?1522763901>).

Таблица 4

Проекты ГЧП в социальной сфере по этапам реализации в России

	Проекты в социальной сфере, всего по РФ		Образование		Здравоохранение		Социальное обслуживание		Культура, досуг, туризм и реставрация ОКН		Спорт	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
	215	420	59	90	77	120	27	39	29	140	23	31
Прединвестиционный	8	24	-	3	2	11	3	1	1	4	2	5
Инвестиционный	-	135	-	43	-	24	-	11	-	48	-	9
Эксплуатационный	63	157	11	24	26	61	10	22	9	39	7	11
Создание (строительство/реконструкция)	45	-	17	-	15	-	3	-	4	-	6	-
Проектирование	19	-	3	-	7	-	4	-	3	-	2	-
Коммерческое закрытие (подписание соглашения)	19	-	18	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Отбор частного партнера и подписание соглашения	-	28	-	3	-	15	-	5	-	-	1	5
Другие	6	76	-	17	3	9	3	-	-	49	-	1
Нет данных	55	-	10	-	23	-	4	-	12	-	5	-

Источник: составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы государственно-частного партнёрства в Российской Федерации: www.ppp.ru.

Инфраструктура здравоохранения и дошкольного образования относится к отраслям, закрепившимся на рынке и имеющим тенденцию к росту спроса. Новым перспективным направлением развития проектов ГЧП считают системы социальной защиты населения, включая дома престарелых и детский отдых, к которому проявляют интерес участники рынка. Пока примеры ГЧП в этой сфере единичны и ограничиваются преимущественно попытками создания частных домов для престарелых. Действующая сеть домов престарелых построена в основном в 1950–1970 гг., значительная часть зданий стационарных учреждений требует ремонта или реконструкции. Согласно прогнозам, доля граждан старше трудоспособного возраста увеличится с 2019 г. по 2036 г. с 25,9 до 30% и составит 43,8 млн человек⁴. Соответственно, увеличится и потребность в стационарных социальных услугах для граждан пожилого возраста. С учётом роста населения старше 80 лет, существующую сеть организаций социального обслуживания необходимо значительно увеличивать. Для реализации этих проектов требуются значительные капиталовложения, а ГЧП – наиболее удобный инструмент для привлечения частных инвестиций в эту сферу.

Однако успешные проекты ГЧП в социальной сфере не получили широкого распространения. Анализируя ситуацию по стране в целом, можно отметить, что потенциал ГЧП сегодня существенно недоиспользован. Это связано с особенностями реализации проектов в данной сфере.

⁴ См.: Федеральная служба государственной статистики (2018). Статистический бюллетень «Предположительная численность населения Российской Федерации до 2035 года». М.: Росстат. (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstatmain/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812 – Дата обращения: 29.08.2018).

Особенности и проблемы реализации проектов ГЧП в социальной сфере

Реализация проектов ГЧП в социальной сфере связана со значительными трудностями в связи с неоднородностью спроса, большими сроками окупаемости проектов, сложностью прогнозирования потребительского потока и оценки социального эффекта. Инвестиции в социальную сферу принято считать более рискованными и менее прибыльными, чем, например, инвестиции в проекты транспортной инфраструктуры. Региональные, а тем более муниципальные власти нередко просто не могут заинтересовать бизнес взаимовыгодными проектами в силу ограниченности бюджетов.

Одной из существенных особенностей ГЧП в социальной сфере является то, что в результате реализации проектов должен быть предоставлен законодательно гарантированный минимум социальных услуг населению. Право на охрану здоровья гарантировано правом на бесплатную медицинскую помощь. В здравоохранении проекты, где частный партнер участвует в программе гарантий предоставления обязательной медицинской помощи населению и параллельно оказывает платные медицинские услуги не редкость. Например, в Московском проекте «Доктор рядом» государство предоставляет инвестору возможность получения льготной арендной ставки, а партнёр оснащает кабинеты медицинской помощи, оказывает услуги по ОМС и одновременно может оказывать возмездные услуги населению (*Лабыкин, 2018, с. 7*).

Инвестиции в социальную сферу для субъектов частного сектора могут характеризоваться более длительным периодом окупаемости проекта, отсутствием прибыли или отрицательным денежным потоком, сложностью формирования прибыли в силу невысокой доходности в отраслях социальной сферы. Относительно низкая инвестиционная привлекательность объектов определяет необходимость учёта дополнительных возможностей для инвестора в получении доходов в процессе функционирования объекта партнёрства.

Основной риск, который сдерживает бизнес от участия в проектах ГЧП в социальной сфере – это востребованность услуг при необходимости учитывать локальность потребления. Так как объекты социальной сферы должны функционировать не только там, где много жителей и всегда есть гарантированный спрос, но и там, где небольшое количество потребителей и спрос невысокий, что не обеспечивает эффект масштаба, достаточный для прибыльного производства. В небольших населенных пунктах или отдаленных районах количество потребителей всегда ограничено. ГЧП не распространяется так же на такие направления социального обслуживания, как детские дома или приюты для бездомных, что объясняется некупаемостью подобных проектов.

Кроме того, проекты ГЧП в социальной сфере характеризуется относительно большим количеством сделок на сравнительно небольшие суммы. Это связано с тем, что в данной сфере существует необходимость строительства или реконструкции значительного количества локально рассредоточенных отдельных объектов школ или больниц, в то время как в области транспортной инфраструктуры речь идёт о комплексных капиталоемких проектах. Опыт реализации проектов в других странах показывает, что частные инвесторы предпочитают осуществлять проект ГЧП в отношении целой группы похожих социальных объектов, что обеспечивает экономию на масштабе.

Для успешной реализации проектов ГЧП в социальной сфере особенно важна глубокая предпроектная проработка вопросов организации, участия в крупных социальных проектах институтов развития, чёткой фиксации и разделения ответственности публичной власти и частных компаний операторов и инвесторов в соглашении о партнёрстве и безусловного выполнения достигнутых соглашений.

Особенности предоставления социальных услуг определяют значительные риски для бизнеса при реализации проектов ГЧП. Среди ключевых рисков выделяют сложность

оценки эффективности ГЧП-проектов, неопределённость источников финансирования и затрат на реконструкцию объектов. К рискам, связанным с предоставлением и использованием земельного участка, относится возможное увеличение стоимости проекта и прекращение действия концессионного соглашения по причине возможного обнаружения на земельном участке объектов культурного наследия или опасных веществ. Риски могут быть связаны с увеличением сроков проектирования и прекращением концессионного соглашения вследствие отказа ресурсоснабжающих организаций в заключении договоров технологического подключения по причине отсутствия свободных мощностей или вследствие привлечения недобросовестных подрядчиков. Изменение стоимости проекта может быть связано с ростом инфляции или изменения курса валют.

Риски эксплуатации в здравоохранении могут привести к неполучению концессионером планируемого дохода, снижению дохода или невыполнению социальной функции. Так, в силу сложности прогнозирования потребности в медицинских услугах может возникать ситуация незаполняемости коек по ОМС по причине отсутствия потребности или заполнения коек по обязательному медицинскому страхованию платными пациентами.

Основными рисками в сфере социального обслуживания являются риски отказа в предоставлении земельного участка в аренду, прекращение аренды, изменения законодательства, неустойчивости спроса на услуги, риск неоплаты услуг получателями, оказания услуг ненадлежащего качества, увеличения операционных и эксплуатационных затрат из-за ошибок в оценке и т.д. Несмотря на то, что состав рисков реализации ГЧП проектов предопределен в каждом конкретном случае, необходимо привлечение сторонних консультантов для оценки вероятности реализации проекта и степени влияния рисков в каждом конкретном случае. Московский проект «Доктор рядом» оказался под угрозой реализации, так как департамент здравоохранения Москвы изменил правила участия в проекте (Лабыкин, 2018, с. 7).

В целом можно выделить несколько групп проблем и ограничений для привлечения внебюджетных средств в развитие социальной инфраструктуры. В первую очередь – это отсутствие эффективных механизмов оценки текущей обеспеченности и прогнозирования потребности в объектах социальной инфраструктуры на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Сдерживает привлечение внебюджетных средств отсутствие единой системы управления инфраструктурными проектами и сферой ГЧП, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Меры государственного регулирования создания и реализации проектов ГЧП в социальной сфере

Решение проблем, связанных с реализацией проектов ГЧП в социальной сфере, требует согласованного взаимодействия региональных и муниципальных органов законодательной и исполнительной власти, частного бизнеса и гражданского общества. Значительно расширяет возможности применения механизмов ГЧП в социальной сфере Федеральный закон № 224-ФЗ о ГЧП, вступивший в силу с 1 января 2016 г.⁵ В законе предусмотрены положения, направленные на повышение качества подготовки проектов. Применение различных форм ГЧП позволяет расширить доступ коммерческого сектора к предоставлению социальных услуг, а также стимулирует формирование рынка частных операторов в социальной сфере и повышает качество оказываемых населению услуг.

Для успешной реализации проектов ГЧП органам государственной и муниципальной власти необходимо повышать компетентность государственных

⁵ См.: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ – Дата обращения: 19.11.2018).

гражданских и муниципальных служащих, курирующих развитие сферы ГЧП. Хотя частные партнеры финансируют проектирование, строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры, а также используют их для предоставления услуг населению, органы публичной власти несут ответственность за качество данных услуг. Для более качественного выполнения своих функций в рамках ГЧП органам публичной власти следует выработать методологию реализации проектов ГЧП, четко определять промежуточные задачи, которые должны быть выполнены при их реализации, а также организации, ответственные за каждую из таких задач. Стандартизация стадий процесса позволяет обеспечивать выполнение данных мероприятий более последовательно и эффективно. Структура ответственности за реализацию проектов ГЧП подразумевает распределение ответственности между органами государственного и муниципального управления за инициацию, разработку и реализацию проектов ГЧП, а также за координацию и контроль процесса их выполнения.

Важная роль в государственном регулировании подготовки и реализации проектов ГЧП отведена разработке типовых концессионных соглашений. В социальной сфере типовые концессионные соглашения были утверждены в отношении объектов образования, культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения, а так же в отношении объектов здравоохранения, в том числе для санаторно-курортного лечения⁶. Проводится мониторинг и тиражирование лучших практик взаимодействия органов государственной власти и частного сектора. Распространению опыта реализации проектов ГЧП способствует публикация сборников лучших практик. Например, Минкультуры РФ собрало и опубликовало лучшие региональные практики, демонстрирующие эффективные механизмы взаимодействия государства и бизнеса, в том числе проекты ГЧП, предусматривающие долгосрочные инвестиции в бюджетные учреждения и объекты государственной собственности, которые реализуются на коммерческой основе при участии государственных органов, а также спонсорские проекты.

Встречным шагом со стороны органов власти может быть подготовка возможных предложений и доведение информации до потенциальных инвесторов. Так, в рамках анализа эффективности использования объектов санаторно-курортного комплекса РФ, находящихся в государственной и муниципальной собственности, проведена работа по отбору потенциальных объектов санаторно-курортного комплекса, в отношении которых могут быть заключены концессионные соглашения, соглашения о ГЧП, МЧП. Информация о потенциальных объектах направлена в Торгово-промышленную палату РФ, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» в целях оказания содействия в представлении отобранных объектов инвесторам на крупных инвестиционных форумах и выставочных мероприятиях.

В 2014 г. был создан Координационный совет Минздрава России по ГЧП, как профессиональная экспертная площадка по рассмотрению наиболее значимых вопросов по разработке и внедрению механизмов привлечения частных инвестиций в инфраструктуру здравоохранения. Минздрав России наделен полномочиями по рассмотрению частных концессионных инициатив в отношении федеральной инфраструктуры здравоохранения. На федеральном уровне Министерством продолжается работа по запуску пилотных проектов, которые позволят сформировать на практической базе необходимые типовые решения и документы.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 11.11.2006 г. № 671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования»; Постановление Правительства РФ от 09.02.2007 г. № 90 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения»; Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 г. № 138 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения». (<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/> – Дата обращения: 19.11.2018).

Помощь в развитии проектов ГЧП в социальной сфере может оказывать и крупный бизнес. Так, Сбербанк стал первым финансовым институтом, который разработал специальное решение для финансирования проектов по созданию домов для престарелых по механизму концессии. Это – набор типовых документов, которые могут быть использованы потенциальными партнерами для подготовки своих проектов. Стандартизированное решение позволяет существенно сократить срок подготовки проекта и затраты частного партнера на его структурирование. Типовое решение включает в себя рекомендуемые формы базовой документации по проекту и основные условия концессионной сделки. Решение разработано на основании проекта в п. Репино Ленинградской области. Сбербанк выступает в роли надежного партнера, способного предоставить финансирование для проекта и оказать квалифицированную консультационную поддержку⁷.

Несмотря на все сложности разработки и реализации ГЧП-проектов в социальной сфере, существуют действующие проекты и перспективные направления развития. К таковым относятся внедрение механизмов ГЧП в санаторно-курортную сферу, в систему профилактического лечения и отдыха как самых привлекательных для бизнеса. В этих видах деятельности получение прибыли для частного бизнеса является очевидным. В свою очередь развитие подобных рекреационных зон оказывает благоприятное воздействие на инвестиционный климат страны и способствует увеличению притока инвестиций. Таким образом, сфера применения ГЧП в социальной сфере может расширяться и быть очень многообразна.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алматов А. А. (2016). Государственно-частное партнерство: механизмы реализации. М.: Альпина Паблишерз, 196 с.

Варнавский В. Г., Клименко А. В. и Королев, В. А. (2010). Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: НИУ Высшая школа экономики? 287 с.

Ваславская И. Ю. (2017). Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российская практика. Казань: Издательство Казанского университета, 159 с.

Глаголев С. Н. (2014). Бизнес и власть: актуальные проблемы взаимодействия. М.: Директ-Медиа, 419 с.

Гоосен Е. В., Никитенко С. М. и Пахомова Е. О. (2015). Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО, № 2 (488), с. 163–175.

Центр развития государственно-частного партнерства. (2015). Государственно-частное партнерство в сфере культуры и культурного наследия: текущее состояние и перспективы развития. М.: Центр развития ГЧП. (http://p3week.ru/images/presentation/preze_31-04.pdf – Дата обращения: 17.09.2018).

Министерство культуры Российской Федерации. (2015). Государственно-частное партнерство в сфере культуры: успешные проекты регионов России. (<https://www.mkrf.ru/documents/sbornik-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-sfere-kultury-uspeshnye-proekty-regionov-rossii/> – Дата обращения: 15.08.2018).

Государство и бизнес: институциональные аспекты. (2006). М.: ИМЭМО РАН, 155 с.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации. (2015). Использование механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов в социальной сфере. М.: Торгово-промышленная палата РФ.

Ассоциация «Центр развития ГЧП». (2016). Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП».

Лабькин, А. (2018). «Доктор рядом» на грани срыва // Эксперт, № 27. с. 7–8.

Министерство культуры Российской Федерации. (2016). Лучшие практики проектов государственно-частного партнерства в сфере культуры субъектов Российской

⁷ <https://www.sberbank.ru/ru/legal/credits/teplosnabzhenie>.

Федерации. (<http://mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2017/0302201704.pdf> – Дата обращения: 15.08.2018).

Агентство стратегических инициатив и Центр развития государственно-частного партнерства. (2016). Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере. М.: Центр развития ГЧП. (<http://www.pppi.ru/sites/default/files/pdf/pppcentera42016v2web.pdf> – Дата обращения: 15.08.2018).

Автономная некоммерческая организация «Национальный Центр развития государственно-частного партнерства». (2018). Обзор отраслевых практик реализации проектов ГЧП 2017–2018. М.: АНО «Национальный Центр ГЧП». 100 с.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action.* Oxford: Oxford University Press, 239–240.

Hodge, G. (2006). Risks in Public-Private Partnerships: shifting, sharing or shirking? // *Asia pacific journal of Public administration*, 26(2), 157–179.

REFERENCES

Alpatov, A. A. (2016). *Public-private partnership: mechanisms of implementation.* Moscow, Publ. House Alpina Publishers, 196 p. (In Russian).

Association «Center for Development of public-private partnership». (2016). *Research «Public-Private Partnership in Russia 2016–2017: Current State and Trends, Rating of Regions».* Moscow, Publ. House of Association «Center for Development of PPP». (http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf – Access Date: 21.08.2018). (In Russian).

Autonomous non-profit organization «Agency for Strategic Initiatives on the promotion of new projects and Association «Development Center for Public-Private Partners properties». (2016). *Best practices for implementing public-private partnership projects in the social sphere.* Moscow, Publ. House of Development Center of Public-Private Partnership. (<http://www.pppi.ru/projects> – Access Date: 27.07.2018). (In Russian).

Autonomous non-profit organization «National center for the development of public-private partnership». (2018). *Overview of industrial practices of Public-Private Partnership projects implementation 2017–2018.* Moscow, Publ. House ANO National Center for PPP. (In Russian).

Center for Development of public-private partnership. (2015). *Public-private partnership in the sphere of culture and cultural heritage: the current state and development prospects.* Moscow, Publ. House Center for Development of public-private partnership. (http://p3week.ru/images/presentation/preze_31-04.pdf – Access Date: 25.08.2018). (In Russian).

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996), *The New Public Management in Action,* Oxford, Oxford University Press.

Glagolev, S. N. (2014). *Business and governance: actual problems of interaction.* Moscow, Publ. House Direct Media, 419 p. (In Russian).

Goosen, E. V., Nikitenko, S. M. and Pakhomova, E. O. (2015). *Experience of Realisation of Projects of Private-Partnership in the Russia.* *EKO*, 2(488), 163–175. (In Russian).

Hodge, G. (2006). Risks in Public-Private Partnerships: shifting, sharing or shirking? *Asia pacific journal of Public administration*, 26(2), 157–179.

House of Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. (2015). *Using the mechanisms of public-private partnership in the implementation of investment projects in the social sphere.* Moscow, Publ. House of Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. (In Russian).

Labykin, A. (2018). «Doctor is near» on the verge of collapse. *Expert*, 27, 7–8. (In Russian).

Ministry of Culture of the Russian Federation. (2015). *Public-Private Partnership in the sphere of Culture: Successful Projects of Russian Regions* (http://mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2015/28_01_2016_1.pdf/ – Access Date: 24.08.2018). (In Russian).

Ministry of Culture of the Russian Federation. (2016). Best practices of projects of public-private partnership in the sphere of culture of the subjects of the Russian Federation. (http://mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2017/03_02_2017_04.pdf – Access Date: 21.08.2018). (In Russian).

State and business: institutional aspects. (2006). Moscow, Publ. House of Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN) 155 p. (In Russian).

Varnavsky, V. G., Klimenko, A. V. and Korolev, V. A. (2010). Public-private partnership: theory and practice. Moscow, Publ. House of National Research University Higher School of Economics, 287 p. (In Russian).

Vaslavskaya, I. Yu. (2017). Public-private partnership: international experience and Russian practice. Kazan, Publ. House of Kazan University, 159 p. (In Russian).