

10.13. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ РОССИИ

Егоров Е.В., д.э.н., профессор,
зав. кафедрой экономики социальной сферы;
Романова Н.В., к.э.н., доцент

*Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносов*

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Инфраструктура социальной сферы характеризуется высоким физическим и моральным износом. Это требует комплексной модернизации в условиях вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. Государственно-частное партнерство (ГЧП) является наиболее важным инструментом для привлечения частного капитала для развития и модернизации социальной инфраструктуры в развитых странах. Хорошо известно, что ГЧП – это разработка нормативно-правовой базы, включающей типовые соглашения о государственно-частном партнерстве с четким разделением обязанностей, рисков и ответственности партнеров: органов государственной и муниципальной власти и частных компаний. В статье обосновывается необходимость создавать и поддерживать благоприятный инвестиционный климат и бизнес-среду на федеральном, региональном и местном уровнях. Это все важно для развития ГЧП в социальной сфере.

Понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП) широко используется в Российской Федерации и мировой практике (public-private partnership, PPP). Однако общепринятого определения этого понятия не существует ни в нашей стране, ни за рубежом. При этом в мировой практике можно увидеть общие подходы к пониманию моделей, сфер применения, инструментов ГЧП. В РФ также идет дискуссия о том, что же называть ГЧП. Центр ГЧП государственной корпорации «Внешэкономбанк» занимает обоснованную позицию в данном вопросе: ГЧП часто понимается как благотворительность, социальная ответственность бизнеса, субсидии государства частному бизнесу, конкурсное распределение бюджета, «складчина власти и бизнеса», приватизация инфраструктуры, но это неверно. Центром ГЧП Внешэкономбанка было предложено следующее определение, разделяемое авторами статьи: «ГЧП – это привлечение частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций» [4].

Кабашкин В.А. предлагает свое определение ГЧП: «...под ГЧП понимается система договоров между государством и частным инвестором, в которых государство наделяет частное лицо право участвовать в осуществлении некоторых своих функций в хозяйственной сфере, в отношении государственной или муниципальной собственности или монопольных видов деятельности» [9].

Также определение ГЧП дается Варнавским В.Г.: «...государственно частное партнерство определяется как особая, но вполне полноценная замена приватизационных программ, позволяющая реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики [3].

По информации Европейского центра исследования ГЧП (European PPP expertise centre), в первой половине 2013 г. 24 сделки достигли финансового закры-

тия, при этом общий объем финансирования составил 9 млрд. евро [12].

В Европе лидером по количеству реализуемых проектов ГЧП в 2012 г. являлась Великобритания (26 проектов в 2012 г.), Франция (22 проекта в 2012 г.), далее с большим отрывом следуют Нидерланды (четыре проекта в 2012 г.) [8, 12]. Области применения ГЧП в различных странах варьируются в силу специфики экономики страны, уровня ее социально-экономического развития, географических характеристик, традиций и т.д. На сегодняшний день приоритетными сферами применения ГЧП являются:

- территориальное развитие (в т.ч. транспорт, энергетика);
- городское хозяйство (в т.ч. жилищно-коммунальное хозяйство);
- социальная сфера (в т.ч. здравоохранение, образование, туризм, культура и др.) [10, 11];
- безопасность и правопорядок; оборона;
- государственное управление и другие сферы.

В зарубежных и российских источниках существуют разные классификации партнерств государства и бизнеса. Выбор формы партнерства с участием частного капитала зависит от целей, поставленных правительством / муниципалитетом или органом, осуществляющим управление имуществом и выступающим в качестве заказчика при размещении заказа, а также от объема полномочий собственности, передаваемых государством бизнесу [10, 11]. Основными факторами, определяющими форму ГЧП в конкретных проектах, являются:

- особенности национального законодательства;
- схемы распределения инвестиционных рисков;
- опыт организации необходимых для партнерства контрактных отношений;
- отраслевая принадлежность проекта или вида деятельности;
- определение плательщика(ов) за услуги объекта и последствий для него (них) выбранной формы.

В процессе ГЧП участвуют три стороны:

- государство (органы государственного и муниципального управления);
- коммерческая компания;
- потребитель конечного продукта (индивид, организация) и общество, являющееся одновременно потребителем продукта и влияющее на формирование продукта.

Опыт взаимодействия с территориальными администрациями в РФ выявил ряд недостатков, препятствующих организации ГЧП на региональном и муниципальном уровне, в том числе:

- отсутствие качественно подготовленных проектов;
- недостаточную квалификацию кадров;
- приоритет модели бюджетного финансирования при выборе схем реализации проектов;
- отсутствие на местах координации в деятельности министерств и ведомств регионов.

Для решения перечисленных проблем в составе администрации целесообразно создание специальных органов по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП (региональный центр ГЧП).

Конкретная работа региональных центров ГЧП состоит в отборе проектов, реализуемых на условиях ГЧП, оценке эффективности проектов с точки зрения потребностей регионального развития, представлении проектов на утверждение региональных властей, подготовке конкурсов, утверждении контрактной и иной документации, а также создании условий для финансового закрытия сделок в рамках проектов, мониторинга реализации проектов и регулировании условий контрактов.

Приоритетные направления развития проектов государственно-частного партнерства в РФ:

- развитие социальной инфраструктуры в сфере образования, здравоохранения, спорта, культуры [10, 11];
- экологическая безопасность (системы водоснабжения и канализации, очистные сооружения водоснабжения и канализации, инфраструктура управления отходами);
- повышение энергоэффективности муниципальной инфраструктуры (теплоснабжение, уличное освещение и муниципальный фонд недвижимости);
- обеспечение инфраструктурой площадок под комплексную застройку доступным жильем и строительство технопарков;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие инфраструктуры государственного и муниципального управления (многофункциональные административные центры, электронное правительство, инфраструктура широкополосного доступа в сеть Интернет).

В целом, число проектов ГЧП, выполненных или реализуемых, по данным на 2013 г., в центральных регионах РФ составляло 50 проектов (табл. 1).

Таблица 1

КОЛИЧЕСТВО РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ ГЧП, РЕАЛИЗУЕМЫХ В РФ В 2013 Г. (ПО ЦЕНТРАЛЬНОМУ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ) [4]

Наименование региона	Количество проектов ГЧП в 2013 г.
Белгородская область	4
Брянская область	4
Владимирская область	3
Воронежская область	3
Калужская область	4
Костромская область	1
Москва	5
Московская область	4
Рязанская область	4
Смоленская область	1
Тамбовская область	10
Тверская область	3
Тульская область	4
Ярославская область	4

Один из первых российских масштабных проектов ГЧП в социальной сфере – проект «Новая школа Югры». В 2010 г. между Внешэкономбанком и Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югрой заключен государственный контракт на оказание услуг инвестиционного консультирования по проекту «Новая школа Югры», который предусматривает строительство 77 школ и детских садов [4, 8].

Важным направлением ГЧП в развитии инфраструктуры физической культуры и спорта в РФ может быть строительство (и обслуживание) частными компаниями по заказу государственных органов управления быстровозводимых и экономичных спортивных сооружений (по сравнению с традиционными). В этом плане представляет интерес опыт компании ASATI (США). В РФ компанией АСАТИ в 2000-е гг. построен целый ряд быстровозводимых воздухоопорных спортивных сооружений (спортзалы, катки, бассейн) в различных регионах страны:

- Нижегородская область (г. Бор);
- Челябинская область (Магнитогорск);
- Республика Татарстан;
- Московская область (города Новогорск, Щелково);
- Оренбургская обл. (г. Медногорск);
- Брянская обл. (Брянск);
- Белгородская обл. (г. Разумное);

- Ярославль;
- Краснодарский край и др. [2].

Другим примером развития ГЧП в социальной сфере является создание на основе концессионного соглашения после реконструкции больницы №63 в Москве четырех высокотехнологичных медицинских центров: ранней диагностики раковых заболеваний, эндоваскулярной хирургии, перинатального и реабилитационного. Общая стоимость проекта 5,5 млрд. руб. Концессионное соглашение будет заключено сроком на 49 лет. При этом первые четыре года отведены на реконструкцию комплекса зданий медицинского учреждения. Концессионер берет на себя обязательства по современному оснащению комплекса 63-й городской больницы, а также его дальнейшей эксплуатации [4].

Анализируя тенденции развития ГЧП в социальной сфере РФ, можно выделить ряд проблем.

Инфраструктура отраслей социальной сферы характеризуется высоким физическим и моральным износом и требует комплексной модернизации, особенно в условиях вступления страны во Всемирную торговую организацию (ВТО). В этом плане создание особых экономических зон (ОЭЗ) в отраслях социальной сферы является важным фактором их модернизации и развития в РФ. Существует масштабный проект «Россия. Особые экономические зоны» (РОСОЭЗ), призванный развивать регионы путем привлечения прямых российских и иностранных инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики, предоставляющий компаниям уникальную возможность использовать все инвестиционные преимущества РФ, обходя такой барьер, как неэффективное администрирование. В большинстве инвестиционных проектов денежный поток для государственных и местных органов власти включает приток денежных средств за счет налоговых поступлений в каждый период жизненного цикла проекта.

Для оценки эффективности участия в проекте разных бюджетов целесообразно рассчитывать показатели эффективности для каждого уровня бюджета.

Взаимосвязь потоков денежных средств различных участников влияет на корреляцию показателей эффективности, рассчитанных на основе каждого из потоков. Величины чистых дисконтированных доходов (*NPV*) связаны следующим соотношением:

$$NPV = \sum NPV_i, \tag{1}$$

где *NPV* – чистый дисконтированный доход от инвестиционных проектов при создании ОЭЗ;

NPV_i – чистый дисконтированный доход, получаемый в результате реализации проектов *i*-м участником.

Чистый дисконтированный доход при расчете бюджетной эффективности равняется разности между общей суммой налогов и сборов и финансированием инвестиций государственными и муниципальными органами власти:

$$NPV_{be} = T - F, \tag{2}$$

где

NPV_{be} – чистый дисконтированный доход при расчете бюджетной эффективности;

T – дисконтированная сумма налоговых поступлений за весь период функционирования ОЭЗ;

F – финансирование инвестиций органами государственного и муниципального управления с учетом дисконтирования.

На сегодняшний день функционирует 13 федеральных особых экономических зон, в том числе в социальной сфере (включая туристско-рекреационные и технико-внедренческие зоны). Число и структура инвесторов представлены в табл. 2.

Таблица 2

ЧИСЛО И СТРУКТУРА ИНВЕТОРОВ ПО ТИПУ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН (ОЭЗ) [1]

Показатель	Число инвесторов по типу ОЭЗ	Доля от общего числа инвесторов по типу (ОЭЗ), %
Портовые зоны	3	1,1
Промышленно-производственные зоны	35	12,7
Туристско-рекреационные зоны	38	13,8
Технико-внедренческие зоны	199	72,4
Всего	275	100

Общий объем инвестиций в проекты ГЧП в регионах РФ в 2013 г. характеризуется значительной неравномерностью и дефицитом средств в целом ряде из них в силу снижения темпов экономического роста, в других регионах при наличии ресурсов не реализуются проекты ГЧП, что отражает неразвитость законодательства о ГЧП, несбалансированность интересов государства и бизнеса, несовершенство проектной документации и другие причины (табл. 3). Политика сокращения расходов на социальную сферу, заложенная в федеральный бюджет на 2014-2016 гг., создает серьезные проблемы в реализации государственных и региональных программ развития отраслей социальной сферы, финансировании строительства и модернизации объектов социальной инфраструктуры.

Важнейшим инструментом привлечения частного капитала для развития и модернизации социальной инфраструктуры в развитых странах является механизм ГЧП. При этом ГЧП эффективно развивается на основе принятия эффективного законодательства о государственно-частном партнерстве и типовых соглашений о ГЧП с четким разделением обязательств, рисков и ответственности партнеров: государственных / муниципальных органов и частных компаний.

Таблица 3

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕМА ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТЫ ГЧП В РЯДЕ РЕГИОНОВ РФ В 2013 г. [4]

Млн. руб.

Регион	Объем инвестиций, млн. руб.	Количество проектов ГЧП
Белгородская область	0	4
Брянская область	27 240	1
Владимирская область	42 250	3
Воронежская область	0	3
Ивановская область	30 010	0
Калужская область	0	3
Костромская область	11 120	1
Курская область	48 900	0
Московская область	0	4
Орловская область	19 920	0
Рязанская область	0	4
Смоленская область	36 000	1
Тамбовская область	46 980	10
Тверская область	0	3
Тульская область	0	4
Ярославская область	51 920	4

Основываясь на проведенном анализе, представляется возможным определить меры государственной политики, необходимые для эффективной реализации проектов ГЧП в социальной сфере РФ.

1. Доработка и принятие федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в РФ» и на его основе корректировка действующих или принятие соответствующих ему новых законов в субъектах РФ. На этой основе необходимо принять соответствующие поправки в Бюджетный и Гражданский кодексы РФ.
2. Разработка типовых соглашений о ГЧП в социальной сфере с учетом:
 - платности и бесплатности предоставляемых населению социальных услуг;
 - привлечения частных инвестиций на проектирование, строительство, модернизацию, эксплуатацию или управление объектами социальной инфраструктуры (или на выполнение ряда указанных функций).
3. Предоставление налоговых льгот частным инвесторам на период действия договоров о ГЧП в социальной сфере (по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль в период предоставления платных социальных услуг, по налогу на имущество юридических лиц в период сдачи в аренду социального объекта муниципалитету или государственному органу управления и др.).
4. Предоставление государственных гарантий по вложенным частным инвестициям в объекты социальной инфраструктуры в случае стихийных бедствий, техногенных катастроф и других неблагоприятных событий для деятельности частного инвестора.
5. Государственные субсидии (софинансирование) при строительстве и реконструкции крупных социальных объектов.
6. Выделение государством земельных участков на льготных условиях под строительство социальных объектов и обеспечение их коммунальной инфраструктурой.
7. Необходимо создание и поддержка благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата на федеральном, региональном и местном уровнях для развития ГЧП в социальной сфере.
8. Для активизации деятельности государственных и муниципальных органов управления социальной сферой необходима организация курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по вопросам ГЧП в социальной сфере, включая законодательство, типовые соглашения, организацию, формы государственной поддержки, зарубежный опыт, лучшие российские практики.
9. Важнейшим условием успешной реализации нового законодательства и проектов ГЧП в социальной сфере РФ является повышение социальной ответственности как предпринимателей, так и органов государственного / муниципального управления и контроля в решении стратегических социальных задач, поставленных руководством страны.

Литература

1. Андрианов В.В. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного партнерства [Текст] / В.В. Андрианов. – М. : Финансовый ун-т при Правительстве РФ, Госуд. корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», 2011. – 47 с.
2. АСАТИ [Электронный ресурс] : официальный сайт ЗАО Режим доступа: <http://www.asati.ru>
3. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005.
4. Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.pppinrussia.ru/>
5. ГЧП ИНФО [Электронный ресурс] : портал федер. информ. Агентства. URL: <http://pppcenter.ru/ru/projects-center/gchp-info>
6. ГЧП в социальном секторе – распространение опыта Великобритании и Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] : проект. URL: <http://www.ppp.leontief-centre.ru/content2>

7. Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства [Текст] / А.Г. Зельднер. – М. : Ин-т экономики РАН, 2010.
8. Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс] : федер. портал. Режим доступа: <http://www.pppi.ru/about/russian/>
9. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы [Текст] / В.А. Кабашкин. – М. : «МИЦ», 2010.
10. Молчанов И.Н. Государственно-частное партнерство и его роль в реализации государственной политики в сфере высшего профессионального образования [Текст] / И.Н. Молчанов, Е.А. Дмитриева // Credonew : теоретический ж-л. – 2013. – Т. 2 ; №3.
11. Романова Н.В. Роль государственно-частного партнерства в сфере культуры и туризма [Текст] / Н.В. Романова // Инновационное развитие экономики России: региональное разнообразие : Шестая междунар. науч. конф. : сб. ст. : в 2 т. Т. 1 / под ред. А.А. Аузана, В.П. Колесова, Л.А. Тутова. – М. : РГ-Пресс, 2013.
12. European PPP Expertise Centre. <http://www.eib.org/eprec/>

Ключевые слова

Государственно-частное партнерство; социальная сфера; модернизация; развитые страны; эффективное законодательство; типовые соглашения; проекты ГЧП; ГЧП в регионах России; социальная инфраструктура.

*Егоров Евгений Викторович;
Романова Наталья Владимировна*

РЕЦЕНЗИЯ

Рецензируемая статья посвящена актуальным проблемам теории и практики развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере современной Российской Федерации с учетом прогрессивного опыта развитых стран. В работе, в частности, анализируются различные трактовки понятия ГЧП, показаны страны – лидеры по развитию ГЧП, исследуются особенности организации форм ГЧП в зависимости от различных факторов, в том числе от отраслевой принадлежности объектов партнерства. При этом отмечается, что инфраструктура социальной сферы в РФ характеризуется высоким износом, что требует ее комплексной модернизации в условиях бюджетных ограничений и вступления РФ во Всемирную торговую организацию (ВТО). При этом показано, что ГЧП является эффективным инструментом для привлечения частного капитала для модернизации и развития социальной инфраструктуры в развитых странах. Авторы показывают, что ГЧП требует разработки нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровне, включающей типовые соглашения о государственно-частном партнерстве с четким разделением обязанностей, рисков и ответственности партнеров: органов государственной и муниципальной власти и частных компаний, с учетом специфики оказания платных и бесплатных социальных услуг. Приведена статистика осуществления проектов ГЧП в центральных регионах РФ, свидетельствующая о неравномерности их подготовки, инвестирования и реализации, неготовности администрации многих регионов к их осуществлению, несовершенстве законодательства в данной сфере. В статье обосновывается необходимость принятия федерального закона об основах ГЧП, создания благоприятного инвестиционного климата на федеральном, региональном и местном уровнях, что важно для развития ГЧП в социальной сфере РФ.

В целом рецензируемая статья отличается актуальностью и практической значимостью рекомендаций авторов для модернизации и развития социальной сферы в РФ и может быть рекомендована к публикации.

*Ишина И.В., д.э.н., проф., зав. кафедрой «Теория финансов»
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)