

Залевская Татьяна Дмитриевна
аспирантка кафедры социологии,
Российский университет дружбы народов
taniau93@mail.ru

Tatyana D. Zalevskaya
Postgraduate Student, Department of Sociology,
Peoples' Friendship University of Russia
taniau93@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

FORMATION OF THE LEGISLATIVE AND NORMATIVE BASIS OF THE INSTITUTE OF PPP IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF WORLD TENDENCIES

***Аннотация.** Представленная статья посвящена исследованию роли института государственно-частного партнерства в реализации проектов развития социальной сферы. Это направление является одним из наиболее актуальных, в частности, в российской практике, но довольно узко представленных в общем объеме ГЧП, где доминируют инфраструктурные проекты.*

В статье обоснована целесообразность развития партнерских отношений государства и бизнеса для улучшения финансирования социально-экономической инфраструктуры в РФ. Раскрыто содержание понятия «государственно-частное партнерство», представлены характеристики доли таких проектов в общем объеме ГЧП и выделены основные формы соглашений для их реализации. Государственно-частное партнерство в развитии социальной сферы осуществляется посредством сотрудничества органов государственной власти и частного сектора с целью разработки, утверждения и реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие страны или отдельной территории, но при этом, как и любой инвестиционный проект, проекты ГЧП в социальной сфере несут определенные риски. Акцентировано внимание на проблемах функционирования механизма ГЧП в социальной сфере в условиях экономической нестабильности, а также представлены характеристики механизмов их компенсации для обеспечения устойчивого человеческого развития и удовлетворения потребностей граждан в объектах социальной инфраструктуры.

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП), социальная сфера, финансирование, проекты, сотрудничество, формы.*

***Annotation.** The presented article is devoted to the study of the role of the institution of public-private partnership in the implementation of social development projects. This direction is one of the most relevant, in particular, in Russian practice, but rather narrowly represented in the total PPP, where infrastructure projects dominate.*

The article substantiates the feasibility of developing partnerships between the state and business to improve the financing of socio-economic infrastructure in the Russian Federation. The content of the concept of “public-private partnership” is disclosed, the characteristics of the share of such projects in the total PPP are presented, and the main forms of agreements for their implementation are highlighted. Public-private partnership in the development of the social sphere is carried out through cooperation between public authorities and the private sector in order to develop, approve and implement projects aimed at the socio-economic development of a country or a separate territory, but at the same time, like any investment project, PPP projects in social sphere bear certain risks. The attention is focused on the problems of the functioning of the PPP mechanism in the social sphere in the conditions of economic instability, and also the characteristics of the mechanisms of their compensation to ensure sustainable human development and meet the needs of citizens in social infrastructure are presented.

Key words: *public-private partnership (PPP), social sphere, financing, projects, cooperation, forms.*

Основная часть. Партнерские отношения между публичной властью и бизнесом могут возникать на основании договоров в рамках публичных закупок, договоров аренды государственного и коммунального имущества, инвестиционных договоров, договоров о совместной деятельности, концессионных договоров, в рамках приватизационных отношений и тому подобное. Однако именно проекты государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) считаются оптимальным способом долгосрочного сотрудничества, который удовлетворяет ключевые интересы обеих сторон [5]. Кроме того, в рамках отношений ГЧП могут частично комбинироваться инструменты аренды, концессии, совместной деятельности, управления в зависимости от функций, которые передаются частному партнеру [9].

Частные компании все активнее участвуют в партнерских отношениях между государственным и частным секторами в целях социально-экономического развития и вносят свой вклад с точки зрения управленческого опыта, технической помощи, финансовой помощи и финансирования. В рамках ГЧП в социальной сфере правительства и организации гражданского общества объединяют свои ресурсы и совместно решают социальную проблему для содействия развитию социальной инфраструктуры.

В узком и традиционном смысле понятие «ГЧП» относится к юридически оформленным формам сотрудничества между государственными и частными сторонами. Минэкономразвития РФ определяет формат ГЧП как «...юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления» [2].

В мировой практике основными сферами применения ГЧП являются следующие форматы ГЧП (рис. 1).

США	<ul style="list-style-type: none"> • основном, реализуют проекты ГЧП в области природоохранной деятельности и жизнеобеспечения сельских населенных пунктов
Канада	<ul style="list-style-type: none"> • в проектах ГЧП акцентируется внимание на такие отрасли, как энергетика, транспорт, защита окружающей среды, водные ресурсы, водоснабжения и водоотведения, рекреационные объекты, информационные технологии, значительно меньше в здравоохранении, образовании
Греция	<ul style="list-style-type: none"> • преобладают проекты ГЧП в транспортной сфере, особенно в области автомобильных дорог и аэропортов
Австралия	<ul style="list-style-type: none"> • транспорт и системы жизнеобеспечения городов как приоритетные направления для ГЧП
Ирландия	<ul style="list-style-type: none"> • преимущественно такие объекты ГЧП, как автомобильные дороги, городские транспортные системы
Нидерланды	<ul style="list-style-type: none"> • ГЧП в общественной жилищной сфере и в системах жизнеобеспечения городов
Испания	<ul style="list-style-type: none"> • проекты ГЧП в области платных автомобильных дорог и системах жизнеобеспечения городов
Польша	<ul style="list-style-type: none"> • проекты ГЧП в таких сферах как спорт, муниципальная инфраструктура, водоснабжение и водоотведение, здравоохранение, образование
Франция	<ul style="list-style-type: none"> • сильные позиции ГЧП занимает в сфере автомобильных дорог, коммунального хозяйства, энергетики; однако, в последнее время общество обращает внимание на разработку ГЧП в социальной сфере
Великобритания	<ul style="list-style-type: none"> • проекты ГЧП по таким объектам, как больницы, школы, автомобильные дороги, оборонные объекты, тюрьмы

Рис. 1. Наиболее распространенные сферы применения ГЧП в мировой практике (составлено автором по [4,6,7])

Высокий уровень эффективности формата ГЧП доказан практическим опытом многих стран мира, поскольку ГЧП объединяет материальные и нематериальные ресурсы государства и частного сектора на долгосрочной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ.

Сектор ГЧП в мировой практике развивается и сегодня, помимо проектов в традиционных отраслях (производственная, транспортная и коммунальная инфраструктура), развитые страны начинают все больше внедрять в практику проекты ГЧП различного масштаба (от крупных до самых низкобюджетных) в области социальных услуг: здравоохранение, образование, культура, образование, педагогическая деятельность (в том числе, открытие частных школ), поддержка социально незащищенных групп населения, и т.д. Таким образом сегодня начинает все больше внимания уделяться проектам ГЧП в области социального предпринимательства. Наиболее высокобюджетные из таких проектов реализуются с применением модели концессии и контрактов на управление. Это – проекты в области функционирования образовательных и

медицинских учреждений, общественного питания, социального жилья, сбора и утилизации твердых бытовых отходов, уличного освещения и пр.

В РФ под проектами государственно-частного партнерства понимаются проекты, реализуемые в следующих формах:

1. Соглашения о государственно-частном партнерстве (в рамках регионального законодательства о ГЧП и 224-ФЗ).
2. Концессионные соглашения (в рамках 115-ФЗ).
3. Контракты жизненного цикла (в рамках законодательства о закупках).
4. Договоры аренды с инвестиционными обязательствами (в рамках гражданско-правовых договоров) [1].

Программа поддержки проектных инициатив – полноценная акселерационная программа, которая позволяет отобрать наиболее перспективные ГЧП-проекты и эффективно довести их от стадии идеи до стадии структурирования и привлечения финансирования, а также повысить уровень компетенций региональной проектной команды. Данная программа запущена Национальным Центром ГЧП при поддержке Совета Федерации и Агентства стратегических инициатив. Партнерами программы выступают: Сбербанк России, Евразийский банк развития и Федеральный центр проектного финансирования. Инициаторы проекта могут в режиме онлайн разместить свою инициативу на Платформе поддержки инфраструктурных проектов «РОСИФНРА» и, таким образом, подключиться к программе и начать поиск потенциальных партнеров.

Российская Федерация как страна с обширной и неравномерно заселенной территорией традиционно делает упор на развитие инфраструктуры. В реализацию инфраструктурных проектов активно привлекаются частные партнеры. Тем не менее, проекты ГЧП реализуются и в иных сферах, одной из которых является социальная.

Рассмотрим распределение проектов ГЧП в РФ в 2017-2018 гг. по их видам (рис. 2).

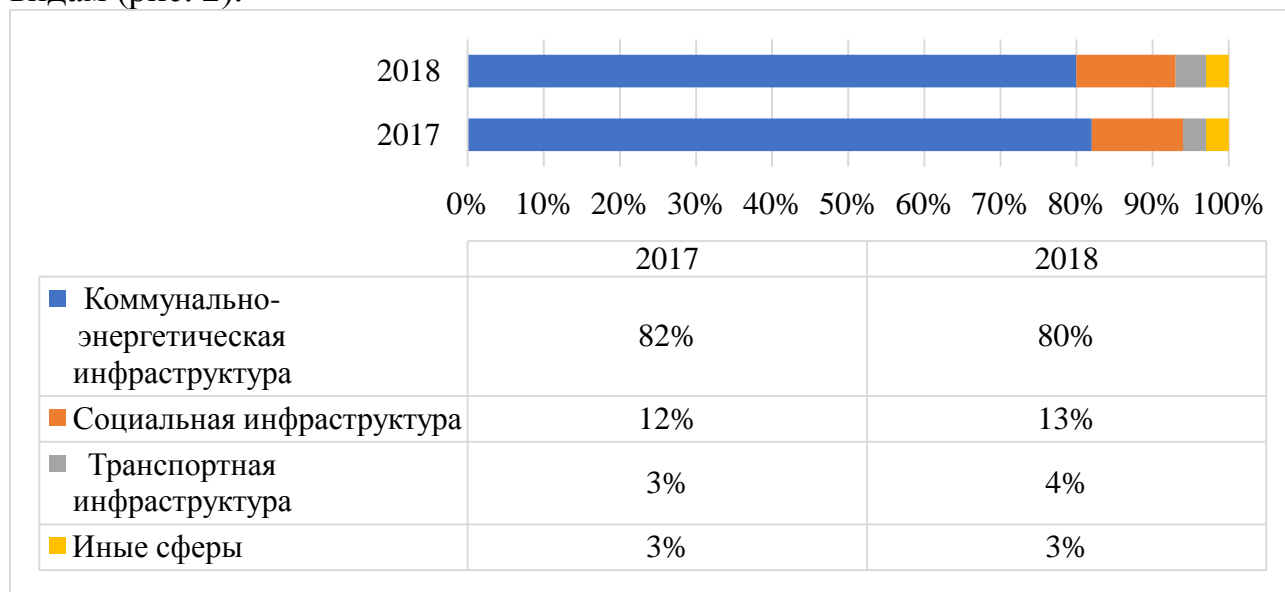


Рис. 2. Распределение проектов ГЧП в РФ по отраслевым сегментам в 2017-2018 гг. (%) (составлено автором по [13])

Социальная инфраструктура в РФ находится на втором месте по финансированию после коммунально-энергетической инфраструктуры,

занимающей в общем объеме финансирования реализуемых в РФ проектов ГЧП 80% по результатам 2018 г. Транспортная инфраструктура также наращивает свою долю.

Рассмотрим, в каких форматах сотрудничества осуществляются проекты ГЧП в социальной сфере (табл. 1).

Таблица 1 – Распределение частных инвестиций в проекты ГЧП по видам соглашений на конец 2018 г. (составлено автором по [13])

	Объем частных инвестиций, млрд. руб.	Кол-во реализуемых проектов, ед.
<i>ГЧП в социальной сфере</i>	246,6	452
Концессии	112,8	266
Квази-ГЧП	133,8	186

В целом, по ГЧП частный сектор больше всего заинтересован в концессиях высокобюджетных проектов (объемом финансирования более 1 млрд. руб.). При этом, существуют и отраслевые предпочтения. Для частных инвесторов наиболее привлекательны проекты в области транспорта и коммунально-энергетического хозяйства. Тем не менее, в российской практике проекты ГЧП в социальной сфере являются государственным стратегическим приоритетом, поэтому в связи с их значительным объемом, а также с существенной долей государственного участия в финансировании, данный сегмент по реализации находится на третьем месте после транспортных и коммунально-энергетических проектов.

В проекты в форме концессии осуществлено 45,74% от общего числа частных инвестиций (59% от общего числа проектов), в проекты в форме квази-ГЧП вложено 54,26% от общего числа инвестиций (41% от общего числа проектов). Таким образом, по объему финансирования в форме квази-ГЧП реализуются более объемные проекты.

Сложность реализации схем государственно-частного партнерства в воплощении проектов социальной инфраструктуры, прежде всего, обусловлена наличием большого количества рисков (табл. 2), которые принимают на себя власть и бизнес, и необходимостью разработки адекватных механизмов их компенсации, чем становится распределение ожидаемой доходности от реализованных проектов между партнерами.

Таблица 2 - Классификация рисков реализации социальных проектов государственно-частного партнерства и их локализация (составлено автором)

Категория риска	Пример	Лучше партнер для управления риском
Социальные риски	Падение доходов населения и невозможность государства обеспечить надлежащую социальную защиту и оказать	Частный партнер

	социальную поддержку	
Риски форс-мажорных обстоятельств	Потери от стихийного бедствия	Государственный партнер
Внешне- и внутривнутриполитические риски	Перенос сроков утверждения проектов, усложнение процедуры приобретения земельных участков, изменения закона, влияющие на доход; изменение геополитической ситуации, влияющий на состояние социальной сферы	Государственный партнер
Риск доходности (спроса)	Недостаточный доход из-за снижения оборачиваемости средств или падение цен из-за чрезмерной эластичности спроса на коммерческие социальные услуги	В основном, государственный, иногда частный партнер
Рыночно-экономические риски	Увеличение количества расходных операций для поддержания жизненного цикла проекта при ограниченной возможности повышения дохода	Частный партнер
Финансовые риски	Расходы, возникающие из-за несоответствующего хеджирования доходов и управления долгом	В основном, частный партнер, иногда государственный
Риск дефолта	Крах проекта (любой фактор или все указанные выше факторы)	Распределены между государственным и частным партнером
Техногенные и экологические риски	Стремительное повышение уровня загрязнения окружающей среды из-за потери контроля над уровнем техногенной нагрузки на окружающую среду	Распределены между государственным и частным партнером

Таким образом, государственно-частное партнерство позволяет распределять риски и, соответственно, ответственность сторон при заключении сделки. Для проектов социальной инфраструктуры распределение рисков – чрезвычайно важный аспект сотрудничества, поскольку такие объекты, помимо своего функционального значения, имеют социальную значимость, обеспечивая повышение качества жизни граждан в долгосрочном периоде.

Практика государственно-частного партнерства ярче всего проявляется в решении общих социально-экономических проблем промышленных городов. Такая практика весьма характерна для РФ, где социально-экономическое

равновесие городов служит основой обеспечения приемлемого уровня их социальной безопасности.

Главной проблемой повышения социальной безопасности является обеспечение достаточного объема социальных услуг максимально возможного качества. Особая роль принадлежит также минимизации риска не трудоустроенного трудоспособного населения, на преодоление которого направляются меры по созданию рабочих мест, переквалификации, развитию социальной инфраструктуры, недопущению снижения доходов населения, социальной защиты нетрудоспособных, повышению качества образования, здравоохранения и прочих социальных услуг.

Выводы. В каждой стране определены приоритетные отраслевые направления реализации проектов ГЧП. В РФ это – транспортная, коммунально-энергетическая инфраструктура и социальная сфера. Особое внимание проектам ГЧП в социальной сфере связано с ее важностью для обеспечения населения социальными услугами в должном объеме и достойного качества, что способствует сохранению и укреплению социальной безопасности. При этом, поскольку формат ГЧП предусматривает коммерческий компонент, проекты в социальной сфере характеризуются определенными рисками. Поэтому участие государственной и частной партнерских сторон в реализации и эксплуатации таких проектов обеспечиваем максимально эффективное управление рисками проектов. Таким образом, практика ГЧП в социальной сфере является весьма прогрессивной и обладает высоким потенциалом развития.

Литература:

1. *Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в последней редакции)*
2. *Положение о Координационном совете по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития России, утвержденное приказом Минэкономразвития России от 19 мая 2014 г. №279.*
3. *Акьюлов Р.И. Проблемы и перспективы управления развитием социальной сферы российских регионов на основе государственно-частного партнерства // Вопросы управления. 2015. №5 (17).*
4. *Артемов В.А., Конорев А.М., Поташов А.П. Оценка влияния механизма финансирования инвестиций в рамках государственно-частного партнерства на развитие социальной сферы // Политика, экономика и инновации. 2018. №5 (22).*
5. *Бабич А. Ю., Семенов А. А. Институт государственно-частного партнерства как фактор развития социальной инфраструктуры регионов России [Текст] // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2017 г.). — СПб.: Свое издательство, 2017. — С. 186-18*
6. *Базаев Н.Д. Ключевые тенденции развития государственно-частного партнерства в современной России / Н.Д. Базаев // Научный вестник ЮИМ. 2018. №4.*

7. Завьялова Е.Б., Ткаченко М.В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2018. №1.

8. Козенко К.Ю., Пескова Ю.С. Государственно-частное партнерство и социальная ответственность // Известия НВ АУК. 2015. №4 (40).

9. Пешков В.В., Матвеева М.В., Рютин В.С. Концессия как инструмент модернизации инфраструктурных объектов // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2016. №4 (37).

10. Чимирус А.С. Инструменты развития государственно-частного партнерства в России / А. С. Чимирус // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. №5-3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumenty-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossii> (дата обращения: 02.11.2019).

11. Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России. Аналитический обзор [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/files/obzor240419.pdf> (Дата обращения: 16.10.2019 г.)

12. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf (Дата обращения: 20.10.2019 г.)

13. ОБЗОР ОТРАСЛЕВЫХ ПРАКТИК РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП 2017-2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/files/240418-001.pdf> (Дата обращения: 20.10.2019 г.)

14. Virtuosity Consulting — 2005. *Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development* [Electronic resource]: Final report for OECD/ECMT Transport Research Centre. — Access mode: <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccessStories.pdf>.

Literature:

1. Federal Law No. 224-ФЗ of 13 July 2015 "On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" (latest version)

2. Regulation on the Coordination Council on Public-Private Partnership under the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, approved 19 Order 2014 the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of May 1, 2017 No. 279.

3. Akyulov R.I. Problems and prospects of management of development of social sphere of Russian regions on the basis of public-private partnership//Management issues. 2015. №5 (17).

4. Artema V.A., Konorev A.M., Potashov A.P. Assessment of the impact of the mechanism of financing investments within the framework of public-private

partnership on the development of the social sphere//Policy, economy and innovation. 2018. №5 (22).

5. Babich A. Yu., Semenov A. A. *Institute of Public-Private Partnership as a Factor of Development of Social Infrastructure of Regions of Russia [Text]//Problems and Prospects of Economy and Management: Materials VI International. науч. конф. (St. Petersburg, December 2017). - SPb.: Its publishing house, 2017. - S. 186-18*

6. Bazayev N.D. *Key Trends in the Development of Public-Private Partnership in Modern Russia/N.D. Bazayev//Scientific Journal of UIM. 2018. №4.*

7. Zavyalova E.B., Tkchenko M.V. *Problems and prospects of application of mechanisms of public-private partnership in sectors of social sphere//Journal of RUDN. Series: Economics. 2018. №1.*

8. Kozenko K.Y., Pescova Y.S. *Public-private partnership and social responsibility//News of NV AUK. 2015. №4 (40).*

9. Peshkov V.V., Matveeva M.V., Ryutin V.S. *Concession as a tool for modernization of infrastructure facilities//Vestnik VolGU. Series 3: Economics. Ecology. 2016. №4 (37).*

10. Chimiris A.S. *Tools for Development of Public-Private Partnership in Russia/A. S. Chimiris//Economics and Business: Theory and Practice. 2019. №5-3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumenty-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossii> (дата обращения: 02.11.2019).*

11. *It is simple and honest about investments in infrastructure and public-private partnership in Russia. Analytical Overview [Electronic Resource]. Access mode: <http://pppcenter.ru/assets/files/obzor240419.pdf> (Date of appeal: 16.10.2019)*

12. *Best practices of public-private partnership projects in the social sphere [Electronic resource]. Access mode: http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf (Date of appeal: 20.10.2019)*

13. *REVIEW OF INDUSTRY PRACTICES OF PPP PROJECTS 2017-2018 [Electronic Resource]. Access mode: <http://pppcenter.ru/assets/files/240418-001.pdf> (Date of appeal: 20.10.2019)*

14. *Virtuosity Consulting — 2005. Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development [Electronic resource]: Final report for OECD/ECMT Transport Research Centre. — Access mode: [http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsucccess Stories.pdf](http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsucccess%20Stories.pdf).*