

УДК 334.7

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**FORMS OF STATE–PRIVATE PARTNERSHIP IN SOCIAL SPHERE**©**Беляева Е. А.**

канд. экон. наук

Кубанский государственный университет

г. Краснодар, Россия, helenla@mail.ru©**Belyaeva Ye.**

PhD, Kuban state University

Krasnodar, Russia, helenla@mail.ru©**Сиренко Е. Н.**

Кубанский государственный университет

г. Краснодар, Россия, elena_sirenko94@mail.ru©**Sirenko Ye.**

Kuban state University

Krasnodar, Russia, elena_sirenko94@mail.ru

Аннотация. Социальная сфера — это одна из отраслей, которая связана с качеством жизни людей. Развитая социальная сфера показывает, что национальная экономика эффективна и имеет стабильный экономический рост. Потребности общества и требования к уровню жизни неизменно растут, что требует значительных финансовых ресурсов. Однако государство не всегда может выделять необходимые бюджетные средства на реализацию социально–значимых проектов. Для выхода из сложившейся ситуации используется модель финансирования, основанная на партнерства государства и бизнеса.

Abstract. The social sphere is one of branches which is connected with quality of life of people. The developed social sphere shows that the national economy is effective and has stable economic growth. Requirements of society and the requirement to a standard of living steadily grow that demands considerable financial resources. However the state can not always allocate necessary budgetary funds for implementation of socially important projects. For an exit from current situation the financing model based on partnership of the state and business is used.

Ключевые слова: партнерство, социальная сфера, социальные проекты, финансирование, бизнес, государственное финансирование, общественные услуги.

Keywords: partnership, social sphere, social projects, financing, business, public financing, public services.

В отечественной литературе дефиниция «государственно–частное партнерство» используется, исходя из четкого определения ведущей роли государства. Вместе с тем надо подчеркнуть, что именно государство является инициатором многих проектов ГЧП.

В. Г. Варнавский считает, что государственно–частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях

реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ до обеспечения общественных услуг [1].

В соответствии ФЗ от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ государственно-частное партнерство представляет собой 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, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [2].

Успешно государственно-частное партнерство применяется в отраслях социальной сферы, в первую очередь в образовании и здравоохранении. Более ограниченно ГЧП применяется в спорте и других отраслях социальной сферы, где используются иные механизмы взаимодействия государства и бизнеса.

Наиболее распространенными формами ГЧП в социальной сфере являются [3]:

1. Договор аренды с инвестиционными обязательствами. Данный вид договора предполагает передачу на определенных условиях частнопредпринимательскому сектору государственного или муниципального имущества (земли, оборудования, помещения и т. п.) во временное пользование за определенную плату на основе арендного договора.

2. Концессионное соглашение. Это значит, что государство передает частному лицу право на эксплуатацию, например, объекта инфраструктуры или предприятия и оборудования, а взамен получает разовые или периодические платежи. Объектами концессионного соглашения в первую очередь являются социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы.

3. Соглашение о ГЧП. Эта форма предполагает, что партнер со стороны частного сектора берет на себя обязательства создать полностью или частично за счет собственных средств либо кредитных ресурсов являющиеся объектом соглашения, технологически связанные между собой недвижимое имущество и (или) недвижимое имущество и движимое имущество. В рамках такой формы предусматривается и эксплуатация и (или) техническое обслуживание такого имущества. В свою очередь государство, как партнер, обязуется предоставить частному партнеру права владения и пользования объектом для осуществления указанной в соглашении деятельности. По соглашению стороны также обязуются исполнить иные обязательства, которые вытекают из определяющих форму государственно-частного партнерства элементов соглашения.

При этом наиболее широко в отраслях социальной сферы используются такие механизмы ГЧП, реализуемые в рамках концессионных соглашений, как:

1. BOT (Build — Operate — Transfer) — «Строительство — управление — передача»;
2. BTO (Build — Transfer — Operate) — «Строительство — передача — управление»;
3. BOO (Build — Own — Operate) — «Строительство — владение — управление»;
4. BOOT (Build — Own — Operate — Transfer) — «Строительство — владение — управление — передача».

Приоритетной формой ГЧП в социальной сфере является концессионное соглашение. Концессия является наиболее удобным механизмом привлечения частного капитала, так как позволяет сохранить право собственности на объекты инфраструктуры за государством, а также предусматривает широкие возможности для привлечения частного капитала для создания новых и модернизации существующих объектов.

Примерами использования механизма концессионной модели в образовании и здравоохранении являются:

1. Реконструкция зданий детского сада в г. Новосибирске (Таблица 1).

Здания бывших детских садов на ул. Танковой, 29 и 29/1 были переданы на баланс муниципалитета в 1997 году. Решая одновременно проблему внедрения экономических механизмов стимулирования развития негосударственного сектора дошкольного образования и проблему обеспечения доступности детских садов в Новосибирске, мэрия города в 2009 году заключила концессионное соглашение с НОУ «Детский сад „Жарки“» на проведение капитального ремонта этих двух зданий.

За полтора года проведения капитального ремонта здания соединили теплым переходом, выполнили внутреннюю перепланировку помещений, реконструировали кровлю, заменили оконные блоки, системы отопления, водоснабжения и канализации, провели работы по благоустройству территории.

Таблица 1

РЕКОНСТРУКЦИЯ ЗДАНИЙ ДЕТСКОГО САДА В Г. НОВОСИБИРСКЕ [4]

<i>Основные параметры проекта</i>	<i>Значение</i>
1. Основная цель проекта	Реконструкция зданий детских комбинатов в г. Новосибирске по ул. Танковой, 29 и 29/1
2. Стадия реализации проекта	Эксплуатационная
3. Участники проекта	1. Мэрия города Новосибирска 2. НОУ Детский сад «Жарки»
4. Объекты соглашения	Здание детских комбинатов по ул. Танковой, 29 и 29/1
5. Период реализации проекта	2011–2036 г. г.
6. Общий объем инвестиций	72 млн. руб.

Красивый и яркий, как сибирские жарки, детский сад располагает девятью группами на 124 места: две группы — для малышей от 1,5 до 3 лет, шесть групп — для детей в возрасте от 3 до 7 лет и одна группа кратковременного пребывания для детей с 2 до 4 лет. Сад оборудован музыкальным и спортивным залами, бассейном. Имеются кабинеты специалистов, изостудия, соляная пещера, кабинет релаксации, современный пищеблок, медицинский блок.

Следует отметить, что недостатком данного проекта для частного партнера является то, что такая модель не устойчива, поскольку основной источник дохода — субарендные платежи, и не предусмотрено прямой платы концедента концессионеру. Для публичного партнера характерна высокая нагрузка на бюджет и риск, связанный с привлечением частных инвесторов.

2. Строительство (реконструкция) объектов общего и дошкольного образования в Ханты–Мансийском автономном округе — Югре. При этом использовалась модель BOLT (строительство — владение — аренда — передача) — построенные объекты образования инвестор передает в аренду государственному учреждению для предоставления услуг

населению. Государственное учреждение выплачивает арендные платежи инвестору, за счет которых инвестор возвращает вложенные денежные средства. После выплаты всех арендных платежей право собственности переходит от инвестора к государственному учреждению образования [5] (Таблица 2).

3. Строительство и эксплуатация отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии в Самарской области по соглашению, заключенному 5 июня 2014 года на срок 15 лет [6]. В данном случае используется модель BOT (Build — Operate — Transfer) — строительство — эксплуатация — передача.

В соответствии с заключенным соглашением, предполагается строительство отдельного корпуса Центра, который будет размещен на территории государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Самарская областная клиническая больница им. М. И. Калинина», и оснащение его оборудованием с целью повышения доступности процедур гемодиализа.

Таблица 2.

СТРОИТЕЛЬСТВО (РЕКОНСТРУКЦИЯ) ОБЪЕКТОВ ОБЩЕГО И ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ХАНТЫ–МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ — ЮГРЕ

<i>Основные параметры проекта</i>	<i>Значение</i>
1. Основная цель проекта	повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики региона, современным потребностям общества и каждого жителя Югры
2. Объекты соглашения	объекты общего и дошкольного образования в Ханты–Мансийском автономном округе — Югре
3. количество строительных объектов	строительство 21 объекта учреждений образования в 12 муниципальных образованиях
4. количество мест	6 010
5. Срок аренды, мес.	147
6. Период окупаемости	15 лет
7. Источник окупаемости	арендные и выкупные платежи
8. Общий объем инвестиций, млрд. рублей	26,3

Проект был инициирован Министерством здравоохранения Самарской области. Публичный партнер (Правительство Самарской области) предоставляет частному партнеру (ООО «ФАРМ СКД») земельные участки в аренду под строительства объекта. Частный партнер осуществляет строительство на предоставленных в аренду земельных участках объектов соглашения за счет собственных и заемных средств. Период строительства составляет 2 года (2014–2016 годы). Объект становится собственностью публичного партнера и передается на праве владения и пользования инвестору на срок действия концессионного соглашения. ООО «ФАРМ СКД» обеспечивает на территории созданного объекта возможность оказания медицинских услуг по проведению процедуры диализа пациентам с острой и хронической почечной недостаточностью в объемах и по тарифам, установленных программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания населению Самарской области медицинской помощи, тарифным соглашением

в системе обязательного медицинского страхования населения Самарской области. Возмещение расходов инвестору осуществляется путем перечисления инвестору 70% от общей стоимости тарифов, действующих в системе обязательного медицинского страхования, за каждую оказанную услугу на территории объекта концессионного соглашения. После прекращения действия соглашения инвестор передает объект Правительству Самарской области.

Создание и оснащение объекта осуществляется за счет средств частного партнера. Стоимость проекта составляет 350 млн. рублей.

Для развития государственно–частных партнерства в социальной сфере и реализации проектов, подобных вышеуказанному в российских регионах необходимо создание благоприятных условий для становления данного института. К сдерживающим факторам применения механизмов государственно–частного партнерства в социальной сфере, можно отнести [7]:

1. Недостаточная развитость законодательной базы и несовершенство механизмов реализации нормативно–правовых актов, дефицит процессуальных норм, без которых трудно обеспечить нормальное осуществление ГЧП и защиту интересов его участников.

2. Ограниченный доступ потенциальных участников ГЧП к крупным проектам из-за высоких требований, предъявляемых к ним государством, а как следствие — незаинтересованность инвесторов в сотрудничестве;

3. Нехватка высококвалифицированных специалистов в области создания и управления проектами в рамках ЧПП;

4. Неэффективно работающие правовые институты, которые могли бы гарантировать права частных собственников, участвующих в проектах;

5. Отсутствие механизмов эффективного финансирования и страхования проектов в равной степени для всех участников рынка, существенный политический компонент для реализации долгосрочных проектов.

6. Низкий уровень разнообразия и недоиспользование потенциала перспективных форм и инструментов государственно–частного партнерства, заметно ограничивающий возможности его использования.

Для решения вышеназванных проблем следует разработать и реализовать комплекс мер системного характера:

–привести в соответствие с законом о ГЧП нормативно-правовую базу субъекта РФ;

–Правительством Российской Федерации, в целях создания правовых условий для привлечения частных инвестиций в социальную сферу и повышения качества оказания социальных услуг, разработать Концепцию развития государственно–частного партнерства в социальной сфере, обеспечить ее широкое общественное обсуждение, по итогам которых доработать Концепцию с учетом предложений, утвердить Концепцию и план мероприятий по ее реализации.

–органам власти на различных уровнях необходимо принять меры по обеспечению равных условий доступа частных инвесторов для оказания услуг в социальной сфере на условиях государственно–частного партнерства, а также стимулирование инвесторов к реализации социально значимых проектов:

А. Разработка и предоставление налоговых льгот концессионерам и частным партнерам;

Б. Использовать неналоговые меры стимулирования и поддержки частных партнеров / концессионеров.

–Увеличение высококвалифицированных специалистов в области государственного управления проектами ГЧП, можно осуществить следующим путем:

А. Определить уполномоченный орган в сфере ГЧП в социальной сфере;

Б. Создать структуру (отдельное юридическое лицо), непосредственно осуществляющую организацию (обеспечение) процесса подготовки и сопровождения социально значимых проектов ГЧП, в том числе концессионных, или наделить соответствующими полномочиями существующее акционерное общество, НКО с участием субъекта РФ или государственного учреждения;

В. Организовать системный подход к обучению региональных и муниципальных служащих и специалистов в целях формирования проектной команды субъекта РФ для эффективной реализации проектов ГЧП в социальной сфере.

Список литературы:

1. Степанова Н. В. Теоретические основы государственно–частного партнерства // Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. Вступление. Путь в науку. 2013. №2. С. 21–25.

2. 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».

3. Трубин В. В. Опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере // Финансовый журнал. 2014. №4 (22). С. 144–154.

4. Реализация проекта реконструкция зданий детского сада в г. Новосибирске // Официальный сайт Центр развития государственно–частного партнерства. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf>.

5. Реализация проекта строительство (реконструкция) объектов общего и дошкольного образования в Ханты–Мансийском автономном округе — Югре // Официальный сайт Центр стратегических разработок «Северо–Запад». Режим доступа: http://csr-nw.ru/files/csr/file_content_379.pdf.

6. Реализация проекта строительство и эксплуатация отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии в г. Самара // Официальный сайт Центр развития государственно–частного партнерства. Режим доступа: <http://www.pppi.ru/content/stroitelstvo-i-ekspluatatsiya-otdelnogo-korpusa-centra-ekstrakorporalnoy-gemokorrekcii-i-0>.

7. Акбюлов Р. И. Проблемы и перспективы управления развитием социальной сферы российских регионов на основе государственно–частного партнерства // Вопросы управления. 2014. №4. С. 27–28.

References:

1. Stepanova N. V. Teoreticheskie osnovy gosudarstvenno–chastnogo partnerstva. Vestnik REU im. G. V. Plekhanova. Vstuplenie. Put' v nauku, 2013, no. 2, pp. 21–25.

2. Federal'nyi zakon ot 13 iyulya 2015 g. N 224-FZ “O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no–chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossiiskoi Federatsii”.

3. Trubin V. V. Opyt realizatsii infrastrukturykh projektov gosudarstvenno–chastnogo partnerstva v sotsial'noi sfere. Finansovy zhurnal, 2014, no. 4 (22), pp. 144–154.

4. Realizatsiya proekta rekonstruktsiya zdaniy detskogo sada v g. Novosibirsk. Ofitsial'nyi sait Tsentra razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf>.

5. Realizatsiya proekta stroitel'stvo (rekonstruktsiya) ob"ektov obshchego i doshkol'nogo obrazovaniya v Khanty-Mansiiskom avtonomnom okruge – Yugra. Ofitsial'nyi sait Tsentra strategicheskikh razrabotok “Severo-Zapad”. Available at: http://csr-nw.ru/files/csr/file_content_379.pdf.

6. Realizatsiya proekta stroitel'stvo i ekspluatatsiya otdel'nogo korpusa Tsentra ekstrakorporal'noi gemokorreksii i klinicheskoi transfuziologii v g. Samara. Ofitsial'nyi sait Tsentra razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Available at: <http://www.pppi.ru/content/stroitelstvo-i-ekspluatatsiya-otdel'nogo-korpusa-centra-ekstrakorporalnoy-gemokorreksii-i-0>.

7. Akyulov R. I. Problemy i perspektivy upravleniya razvitiem sotsial'noi sfery rossiiskikh regionov na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Voprosy upravleniya, 2014, no. 4, pp. 27–28.

*Работа поступила
в редакцию 18.05.2016 г.*

*Принята к публикации
22.05.2016 г.*