

**Казаков В.Н., д.э.н., проф.
(МГУ им. М.В. Ломоносова)
Лапидус Л.В., д.э.н., проф.
(МГУ им. М.В. Ломоносова)
Романова Н.В., к.э.н., доцент
(МГУ им. М.В. Ломоносова)**

Государственно-частное партнерство как механизм решения проблем социальной сферы

В условиях развития инновационной экономики важно не только определить приоритетные направления финансирования отраслей социальной сферы и социальной инфраструктуры, но и разработать методическое обеспечение, позволяющее реализовать: программно-целевое финансирование и инвестиции в социальную сферу. Отличающееся сложностью, обусловленностью неоднородных отраслей, коммерческой и некоммерческой направленностью, финансирование социальной сферы в настоящее время испытывает недостаточность эффективных финансовых инструментов, позволяющих решить проблемы образования для развития интеллектуального человеческого капитала, обеспечения возможность эффективного функционирования здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства на основе государственно-частного партнерства этих отраслевых сегментов.

Использование модели ГЧП – одно из важных условий успешного выполнения многих инфраструктурных проектов в условиях недостатка бюджетных средств. Однако механизмы применения ГЧП далеко не отработаны, что тормозит его развитие.

Государственно-частное партнерство уже давно зарекомендовало себя во всём мире как эффективный и гибкий механизм привлечения частных инвестиций к финансированию общественно значимых капиталоёмких проектов, которые являются движущей силой развития экономики.

Такие проекты, реализуемые в рамках ГЧП, создают условия для последующих инвестиций. Например, создание в рамках одного проекта объектов инфраструктуры – энергетической, транспортной, коммунальной – даёт мультиплексивный эффект: создаются некие «точки роста» – оборудованные площадки для бизнеса.

Рассматривая вопрос развития государственно-частного партнерства, нельзя оставить без внимания передовой опыт некоторых субъектов РФ. Так, среди региональных лидеров можно выделить Республики Татарстан, Башкортостан и г. Москву.

По информации Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, в Татарстане действует около 45 Центров социального обслуживания населения (ЦСОН).¹⁰⁶ Данный регион также считается лидером по реализации программ социального обслуживания населения.

По данным Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан, ГЧП в Республике активно развивается по следующим направлениям:

- создание пунктов проката современных средств реабилитации и предметов ухода за пожилыми людьми;
- образование в комплексных центрах социального обслуживания «школ ухода»;
- формирование служб сиделок и социальных поликлиник;
- организация социальной рекламы.

Основной задачей домов престарелых является группирование людей близких возрастных категорий в одном месте, максимально приспособленного для их содержания. Также часто в домах престарелых проводят лечение, психотерапию и прочие процедуры, полезные для людей преклонного возраста. Подобные дома часто похожи на обычные пансионаты и санатории, то есть имеют широкую досуговую базу – от вечеров танцев до больших библиотек, от занятий по плаванию до курсов кройки и шитья.

Примером такого учреждения может служить Пансионат для ветеранов труда № 31 г. Москвы, открытый в августе 1977 г., и являющийся государственным стационарным учреждением социального обслуживания, предназначенным для постоянного, и временного (сроком до 6 месяцев) проживания граждан пожилого возраста, инвалидов I и II групп в возрасте старше 18 лет, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, в том числе и на платной основе.¹⁰⁷

Данное учреждение функционирует, в том числе, и при поддержке Департамента социальной защиты населения г. Москвы (ДСЗН), им же и учреждено. Всего в пансионате существует 6 отделений, каждое из которых имеет определенную функцию (например, физически-реабилитационную). Отдельного упоминания заслуживает и процесс получения места в данном пансионате – список документов, которые необходимо подать очень длинный. С другой стороны, такое количество справок об отсутствии различных инфекционных заболеваний снижает риск их распространения среди других, живущих в пансионате ветеранов и пенсионеров.

¹⁰⁶ Министерство труда, занятости и социальной защиты РТ. Электронный ресурс. Режим доступа - <http://mtszz.tatarstan.ru/>
¹⁰⁷ Сайт ГБУ ПВТ <http://www.pvt31.ru/index.php?page=14>

Практика ГЧП в социальном обслуживании населения является весьма полезной – частное финансирование подобных учреждений может гарантировать качественные услуги для всех категорий граждан.

Необходимо отметить ряд проблем использования механизмов ГЧП в России.

Для России это, во-первых, остающаяся специфичная проблема четкого правового регулирования, несмотря на действующий Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224, "О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Вторая проблема – проекты ГЧП реализуются на основании соглашений. Поскольку одной из сторон выступает государство в лице органа государственной власти, то обычные понятные инвестору механизмы изменения соглашения, ответственности, разрешения споров не работают или их результат непредсказуем.

Третья проблема – нормы действующего бюджетного законодательства существенно затрудняют реализацию ГЧП-проектов и максимально сближают порядок реализации таких проектов с порядком реализации федеральных целевых программ. Между тем, как показывает практика, механизм реализации таких проектов по аналогии с ФЦП крайне неэффективен. Существующий порядок предоставления бюджетного финансирования предполагает значительные риски, связанные с существенными задержками поступления бюджетных средств на счета главных распорядителей, что может привести к полному прекращению реализации проекта в целом.

Четвертая проблема – специфика ГЧП-проектов, не учтена в законодательстве, регулирующем проведение конкурсов по выбору исполнителей работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд и при определении инвесторам, участвующим в проекте, платы за подключение к созданной в рамках проекта инфраструктуре и тарифов за её использование.

От имени государства в инвестиционных соглашениях, реализуемых на принципах ГЧП, выступают, как правило, органы исполнительной власти, уполномоченные на это соответствующими нормативными актами. Указанные государственные органы при этом имеют свою компетенцию, выходить за которую они не могут. Поэтому ряд важнейших вопросов, таких как своевременное предоставление бюджетного финансирования, оформление земельных участков для строительства или зачёт вложенных частных инвестиций при определении платы за подключение к инфраструктуре, созданной в рамках ГЧП-проектов, не могут быть включены в инвестиционные соглашения. Даже если такие условия будут включены в соглашения, то

государственные органы, представляющие в этом соглашении государство, не смогут гарантировать их выполнение. Как показывает практика, согласование инвестиционных соглашений со всеми заинтересованными органами государственной власти может затянуться на годы.

Кроме того, в силу особого статуса государства как стороны гражданско-правовых отношений из-за крайне сложной процедуры осуществления расходов федерального бюджета возникают сложности при определении ответственности за неисполнение обязательств, принятых на себя сторонами, при которых инвестор может нести убытки. Например, при задержке предоставления финансирования из бюджета стоимость денежных средств меняется. При этом включить в инвестиционное соглашение положение о корректировке суммы бюджетных средств на инфляцию крайне сложно.

Неурегулированные бюджетные процедуры также не позволяют оперативно реагировать, например, на существенные изменения на рынке стоимости строительных материалов. В результате стройка приостанавливается. На компенсацию этих расходов у инвестора почти нет шансов. В отсутствие четкой судебной практики эти обстоятельства в ряде случаев делают механизмы ГЧП непривлекательными для инвестора своей непредсказуемостью.

Анализ существующей практики показывает, что инвестиционные соглашения, основанные на принципах ГЧП, не уделяют должного внимания управлению и распределению между сторонами инвестиционных рисков. Между тем, как показывает зарубежный опыт, вопросы, связанные с рисками, являются для ГЧП-проектов одними из ключевых. Возможность отнести часть рисков по созданию объектов государственного значения на инвесторов – одно из преимуществ ГЧП. Однако в российской практике оно используется не в полной мере. Кроме того, необходимо шире использовать практику страхования рисков.

Следует обратить внимание, что процесс переговоров по условиям заключения инвестиционных соглашений между сторонами ГЧП никак не регулируется. При этом широкое использование типовых соглашений – это не выход. Инвестиционное соглашение – сложный документ, сделать его типовым нельзя. Необходимо сформировать административные регламенты, содержащие механизмы, сроки и иные элементы процесса принятия решений работниками государственных органов управления, а главное – личную ответственность за выполнение таких регламентов при согласовании инвестиционных соглашений. Абсолютно все административные процедуры, касающиеся проектов ГЧП, должны быть закреплены в регламентах работы органов государственной власти и опубликованы, чтобы инвесторы знали обязанности каждого конкретного чиновника, имели реальную возможность обжаловать его незаконные действия или бездействие.

Поскольку инвестирование, основанное на принципах ГЧП, нередко предполагает вложение бюджетных средств, обязательным элементом такого процесса является осуществление государственного контроля и надзора. Базовым принципом такого контроля должна стать «презумпция невиновности» бизнеса. И у среднего, и даже крупного бизнеса приход контролирующих органов может полностью парализовать деятельность компаний. Поэтому проведение проверок должно быть тщательно регламентировано. При этом у государства должно быть право требовать возмещения убытков и устраний за счет инвестора допущенных ошибок.

Реализация крупных проектов невозможна без привлечения частными инвесторами кредитного финансирования, зачастую от международных финансовых институтов. Такие институты работают на основании общепринятой мировой практики проектного финансирования. Эта практика часто не согласуется с российским законодательством. Например, применительно к концессионным соглашениям, как показывает практика, банки требуют включения в концессионное соглашение процедуры step in (право вмешательства кредиторов при неисполнении концессионером своих обязанностей). Заемные средства всегда предоставляются при условии обеспечения от заемщика. Концессионеры же, как правило, – это проектные компании, у которых на начальной стадии реализации проекта нет никаких активов, кроме концессионных прав.

При этом в соответствии с законом о концессионных соглашениях, перемена лиц по концессионному соглашению путем уступки требования или перевода долга допускается с согласия концедента только с момента ввода в эксплуатацию объекта концессионного соглашения. Концессионер не вправе передавать в залог свои права по концессионному соглашению. Это существенно затрудняет доступ к кредитным ресурсам и увеличивает их стоимость.

Кроме того, в отношении концессионных соглашений существует множество вопросов, связанных с налогообложением, по которым необходимо разъяснение Минфина России, или внесение изменений в Налоговый кодекс РФ. Как известно, международные финансовые организации уделяют большое внимание экологическим стандартам. В тоже время требования российского экологического законодательства ниже международных требований, поэтому могут возникать проблемы при привлечении частного финансирования под реализацию проектов ГЧП. В целом предстоит отрегулировать еще множество вопросов. Их решение позволит использовать механизмы ГЧП гораздо более эффективно.

Для реализации проектов ГЧП в социальной сфере (и других сферах, где присутствуют платежи от населения, дотируемые бюджетом) необходимо

создавать специальные стимулы для инвесторов. Например, разрешить реализацию концессионных соглашений на основе принципа availability payment (государство оплачивает концессионеру стоимость оказываемых услуг, для населения стоимость услуг не меняется). Поскольку оплата будет зависеть от качества предоставляемых услуг, концессионер должен поддерживать высокий уровень их оказания, минимизировать потери в сетях, снижать себестоимость услуг за счет оптимизации функционирования системы.

Для проектов, связанных с городской инфраструктурой – канализация, водоснабжение, уборка и переработка мусора, России необходимо перенимать мировой опыт. Там услуги обслуживающих организаций тарифицированы, их оплачивает население, то есть для инвестора это гарантированные доходы, если они наладили корпоративное управление в компании, которая продаёт подобные услуги населению.

Мероприятия по решению социальных проблем способны консолидировать усилия самых различных сил – как политической, так и экономической направленности. В данной работе объективно заинтересованы и предприниматели, поскольку улучшение условий жизни способствует решению целого ряда экономических задач – например, расширению внутреннего рынка, повышению платежеспособного спроса, росту квалификации кадров и качества труда.

Рассмотрим опыт в области ГЧП в такой быстро развивающейся стране как КНР. Китай – страна с сильными и устоявшимися традициями, имеет совершенно особое отношение к людям пожилого возраста – они всегда пользовались невероятным почтением и уважением, им всегда доставалось все самое лучшее, включая и квалифицированную социальную помощь. Государственные органы и департаменты КНР полностью заняли нишу в социальной защите граждан, начиная от заботы о людях старшего возраста и строительства домов престарелых, и заканчивая строительством школ-интернатов для беспризорных детей. Следует сказать, что частные компании на федеральном уровне, и на уровне больших городов не допускаются к подобным проектом, однако феномен ГЧП существует в деревнях и аграрных провинциях, где администрация сотрудничает с фермерами и земледельцами в целях заботы о старших. В основном же в Китае используют практику ГЧП для проектов, связанных с развитием городской инфраструктуры, строительством электростанций и водоочистных сооружений и других объектов.

Опыт развития государственно-частного партнерства в Шри-Ланке также представляет интерес и весьма специфичен. Janasaviva была представлена в 1989 году, как основная программа по сокращению бедности населения на то время. Основной целью проекта было обеспечить приток доходов хотя бы для половины

населения, но, из-за высокой стоимости, рамки проекта были сужены и введены лишь в нескольких регионах. Ежемесячные выплаты были предусмотрены для домохозяйств, также отдельно шли обязательные выплаты в специальный фонд. Проект предусматривал также повышение социальной мобильности граждан.

World Bank перевел средства в трастовый фонд, направленный на повышение занятости и уровня доходов через аграрные общественные работы и развитие малого бизнеса, а также на улучшение качества жизни беременных и кормящих матерей и их детей. Данная схема реализовывалась через местные НКО. Janasaviya прекратила свою деятельность в 1995 г. и была замещена программой Самурди, которая затем стала основным инструментом правительства в борьбе с бедностью. Самурди также включала в себя и функции вышеупомянутого трастового фонда, который был закрыт в 1998 г. Программа Самурди охватывала почти половину всего населения, 1,8 миллиона семей, и состояла из двух частей: проведение политики «самостоятельности» и участия в аграрной жизни. Здесь имеется в виду то, что люди, которые живут за чертой бедности в аграрных регионах, должны уметь использовать окружающие их ресурсы с целью повышения своего уровня жизни. Это достигалось с помощью тренингов, кредитования и схем финансирования, подобных тем, которые использовались в Janasaviya. В 1997 г. стоимость Самурди достигла 7 млрд. рупий, что составило 1% процент ВВП страны.

В Индии из шестнадцати тематических исследований и девятнадцати договорных соглашений в социальной сфере, восемь были заключены с НКО. Некоторые отношения касались простых вопросов (питание, прачечная, уборка), в то время как более комплексные соглашения требовали большего количества заинтересованных сторон (Йесашвили – общественная самофинансируемая схема медицинского страхования). Почти во всех соглашениях основным органом являлся департамент образования и семейного благополучия, действовавший прямо или через комитеты уровня ЛПУ. Что касается стоимости, наименьший по цене контракт предоставлял питание, примерно, 27 рупий за порцию в количестве 30 порций в день (госпиталь Бхажатин, Калькутта); самый дорогой занимал корпоративную больницу для использования, построенной государством специальной больницы в Райчур, Калькутта (около 600 млн. рупий). Самым долгосрочным партнерством (с 1996 г.) является сотрудничество с Каруна Траст, заключавшееся в приеме и управлении оздоровительными центрами в Карнатаке, тогда как программа Ширанееви по сотрудничеству с частными врачами и доставке их в Гуджарат является самой «молодой» (с декабря 2005 г.).

Хотя большинство проектов подобраны специально для конкретного региона, некоторые соглашения приносили пользу людям во многих штатах Индии (программа Йесашвили в Карнатаке и программа Агоря Raksha в Андхра

Прадеш). Большинство соглашений о социальной поддержке показали, что, как правило, администрация и частный партнер предпочитали консультировать друг друга, официально или неофициально, перед тем как заключить 84 соглашения.

НКО, работавшая в трущобах, обратилась к директору проекта IPP-VIII в МКД с просьбой разрешить ей управлять оздоровительным центром. Директор проекта потратил большие силы, чтобы убедить политических лидеров и глав корпорации передать центр в руки НКО на условиях срочного договора. В случае с программой Йесашвили, доктор Деви Шетти, директор и основатель Наарана Хрудаяла, на тот момент уже известная фигура в стране за его новаторскую работу над кардиооперациями и благотворительность, был приглашен для одобрения молочного продукта в роли, назначеннной ему Федерацией Молока Карнатаки, сконцентрировавшись с более чем двумя млн. коллег.

Приведенные примеры зарубежного опыта развития государственно-частного партнерства показали, что использование модели ГЧП позволяет привлекать частные инвестиции для реализации проектов в традиционно не слишком привлекательных отраслях. Таким образом, благодаря ГЧП могут быть реализованы проекты, имеющие длительный срок окупаемости, не слишком высокую рентабельность, но существенное государственное или региональное социальное значение. Представляется, что в России необходимость в использовании различных моделей ГЧП, в первую очередь, испытывают проекты в социальной сфере – инфраструктура здравоохранения, образования, туризм и спорт, культурные проекты. Большое значение для развития экономики России имеют транспортные коммуникации – аэропорты, дороги, мосты, которые, во многих случаях более эффективно реализовываться с использованием модели ГЧП.

Выводы и предложения по совершенствованию методов и механизмов привлечения инвестиций в социальную сферу

1. Современной стратегией развития экономики является последовательный переход к многократному повышению инвестиционной активности во всех отраслях народного хозяйства, включая отрасли социальной сферы, призванные выполнять важнейшие задачи развития общества. Установлено, что в настоящее время социальная сфера является одной из основных системообразующих структур, которая при правильной политике, ориентированной на инвестиционную деятельность, может способствовать обеспечению экономического роста.

2. Разработка и совершенствование методов регулирования и стимулирования привлечения инвестиций территориальными органами управления в отраслях социальной сферы затрагивает все основные институциональные формы организаций: предпринимательскую, некоммерческую и государственную.

3. Государственное инвестирование социальной сферы более целенаправленно служит основой для совместного инвестирования программ развития социальных объектов и комплексов. В настоящее время в государственной политике, основными становятся два метода инвестирования социальной сферы: привлечение внебюджетных источников к финансированию государственных проектов и стимулирование механизмов самофинансирования социальной сферы, для чего необходимо создание государством должных условий, обеспечивающих его эффективное осуществление (налоговых, создание неправительственных благотворительных организаций и др.).

4. Социальная сфера (здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение) как объект инвестирования отличается особой сложностью и имеет свою специфику: ее объекты не могут (с точки зрения инвестиционного процесса) приносить быстрый экономический эффект, т.е. в большинстве случаев не являются коммерчески выгодными и привлекательными для инвесторов. В более выигрышном положении находятся другие отрасли социальной сферы (жилищный комплекс, торговля, туризм), имеющие коммерческую направленность. В целом требуется определенная комплексность в решении социальных проблем и исключения диспропорций в развитии учреждений и объектов отдельных отраслей социальной сферы в территориальном разрезе.

5. Реализация на практике задачи перехода на механизм инвестиционного финансирования объектов и учреждений социальной инфраструктуры возможна на основе: интенсификации деятельности и материально-технического потенциала учреждений социального комплекса с использованием, в частности, возможностей финансового лизинга; развития приоритетных для проживающего на территории населения платных социальных услуг, с учетом дифференцированного подхода к их оплате; использования механизма софинансирования (государство, органы местного самоуправления, бизнес, население) учреждений социально-культурного профиля и жилья, как на государственном, так и местном уровнях; расширения практики использования государственных и муниципальных ценных бумаг и дополнения их выпуском федерального целевого социального займа для реализации комплексных программ по развитию объектов социально-культурного профиля (хосписы, физкультурно-оздоровительные центры и пр.); совершенствования правовой и методической базы привлечения инвестиционных ресурсов, в том числе в форме ГЧП, на достройку социальных объектов с целью последующего вовлечения их в хозяйственный оборот.

Обобщая вышеизложенное, предлагаем:

1. В рамках реализации проектов ГЧП в социальной сфере, обратить особое внимание на привлечение частных компаний к управлению государственной и муниципальной собственностью в сфере здравоохранения и образования.

2. Развивать институт «семейного доктора».
3. Обеспечить предпринимателям свободный доступ к участию в проектах государственно-частного партнерства.
4. Для оценки целесообразности привлечения инвестиций в социальную сферу необходим нишевый подход, позволяющий оценить, какая организационно-правовая форма бизнеса может решить ту или иную социальную задачу.
5. Социальная сфера - малоосвоенный сегмент рынка, который можно сделать доходным на основе новаторского подхода, инициированного самими предпринимателями. Наиболее эффективным вариантом инвестирования в социальную сферу является создание фондов (институтов), целью которых будет являться организация конкурсов на лучшие социальные проекты с использованием механизмов ГЧП, которые в первую очередь должны оцениваться по социальной значимости, а уже потом по экономической эффективности.
6. Целесообразно создать рабочую группу по совершенствованию законодательства в области привлечения инвестиций в форме ГЧП в социальную сферу с включением в нее представителей государственных и муниципальных органов власти и управления, общественных институтов и бизнеса.

Литература

1. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. Учебник. М. Юстицинформ. 2012.
2. Габдуллина Э.И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе. Современные проблемы науки и образования. 2012. №2.
3. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики. Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. Монография. М. ИЭ РАН. 2012.
4. Максимов А.А. Формы государственно-частного партнерства в современных российских условиях. Политика и общество. 2011. № 1.
5. Никитенко С.М., Гоосен Е.В., Ковригина С.В. Партнерство бизнеса, власти и науки: состояние и перспективы Монография. ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет». Кемерово. Сибирская издательская группа. 2012.
6. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики. Рынок ценных бумаг. 2008. № 1 (352).
7. Ястребов О.А. Механизм государственно-частного партнерства при реализации инвестиционно-строительных проектов в форме концессии. М. Юстицинформ. 2012.