

Шурко Р. А.

О ГЧП и необходимости совершенствования государственного регулирования в социальной сфере*

В статье представлен краткий анализ ситуации, сложившейся в социальной сфере в части реализации проектов создания новой социальной инфраструктуры с применением механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Рассмотрены крупные реализованные проекты здравоохранения в рамках государственно-частного партнерства. Сформирован алгоритм реализации проекта ГЧП в виде схемы. Предложены меры совершенствования инструментов государственного регулирования социальной сферы в целях ускорения развития социальной сферы с применением механизма государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: социальная сфера, государственно-частное партнерство, государственная политика, проект.

ГРНТИ: Экономика / Экономические науки: 06.71.47 Экономика здравоохранения и социального обеспечения.

Shurko R. A.

About PPPs and the need to improve state regulation in the social sphere

This article provides a brief analysis of the situation in the social sphere with regard to the implementation of new social infrastructure projects using the public-private partnership (PPP) mechanism. Major implemented health care projects in the framework of public-private partnerships are considered. An algorithm for implementing a PPP project is generated in the form of a scheme. Measures are proposed to improve the instruments of state regulation of the social sphere in order to accelerate the development of the social sphere using the mechanism of public-private partnership.

Key words: social sphere, public-private partnership, public policy, project.

JEL classifications: I 18

© Шурко Р.А., 2022

* Статья подготовлена на основе лучшего секционного доклада XI всерос. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов с международным участием «Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир» (9 июня 2022 г., СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина). Научный руководитель канд. экон. наук, доц. Белинская И.В.

Право граждан России на охрану здоровья и медицинскую помощь является конституционно закреплённым (ст. 41 Конституции РФ). Но реализация данного права, по общему мнению, является проблемной зоной для государства [1]. При этом объективные проблемы, с которыми сталкивается система здравоохранения в России, определяются Всемирным банком и как ограничители для ее реформирования, в том числе:

- высокий уровень неравенства в доходах населения;
- ограниченное финансирование системы здравоохранения – финансирование в основном из государственных страховых фондов и бюджетов федерального и регионального уровня;
- отсутствие приоритета государства на развитие системы здравоохранения (доля расходов ВВП на здравоохранение в 2021 г. составила 4,1 % против среднего показателя по странам ОЭСР в 8,8 %) [8].

Можно добавить сюда и давно обсуждаемое специалистами отсутствие средств у муниципальных исполнительных органов для реализации проектов социально-экономического развития территории.

В такой ситуации одним из перспективных инструментов решения общественно значимых задач является государственно-частное партнёрство. Такой подход основывается на взаимовыгодных условиях как для государства и общества, так и для бизнеса. Сфера здравоохранения совсем не исключение, так как фундаментом состояния инфраструктуры и качественного уровня предоставления социальных услуг является финансовые поступления. При нехватке бюджетных средств, предполагают эксперты, логично активно использовать механизмы государственно-частного партнерства.

В России по данным, предоставленным Минздравом, в 24-х субъектах федерации развиваются отношения, связанные с развитием здравоохранения посредством ГЧП. Проектами партнёрства являются инфраструктурные сооружения: больницы, поликлиники, центры диализа, лаборатории, онкологические центры (табл. 1, на основе данных [7]).

Таблица 1

*Крупные реализованные проекты здравоохранения
в рамках государственно-частного партнёрства*

Регион	Проект	Участники	Период реализации	Объем инвестиций
Санкт-Петербург	Корпус Городской больницы № 40 Курортного района (Сестрорецк)	ООО «Невская медицинская инфраструктура», Правительство Санкт-Петербурга	2017–2021 гг.	6,9 млрд р.
Ленинградская область	Областной центр медицинской реабилитации в п. Коммунар	Правительство Ленинградской области и АНО «Медицинский центр «XXI век»	2014–2029 гг.	2,75 млрд р.
Новосибирская область	Создание первого в России специализированного технопарка полного цикла для сферы медицины и здравоохранения	Министерство Экономического развития РФ, Правительство Новосибирской области, ЗАО «Инновационный медико-технологически центр»	2015–2030 гг.	1,3 млрд р.
Самарская область	Центр экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии в г. Самара	Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области и ООО «ФАРМ СКД»	2014-2029 гг.	350 млн р.

Самой распространённой формой взаимодействия в рамках ГЧП является составление соглашений, связанных с капитальным ремонтом объектов здравоохранения, их строительства, реконструкции и закупки современного оборудования за счёт частных средств.

Данные отношения регулируются двумя нормативными актами:

- Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Объекты, относящиеся к социальной сфере, реализация которых возможна в рамках данных федеральных законов, это объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта.

Субъектами соглашений здесь выступают публичный партнёр в лице Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или же муниципальное образование, а также частный партнёр. Инвесторами не могут выступать: государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, коммерческие организации с долей участия государства свыше 50%, иностранные юридические лица.

Сформируем алгоритм реализации проекта ГЧП в виде схемы (рис. 1).

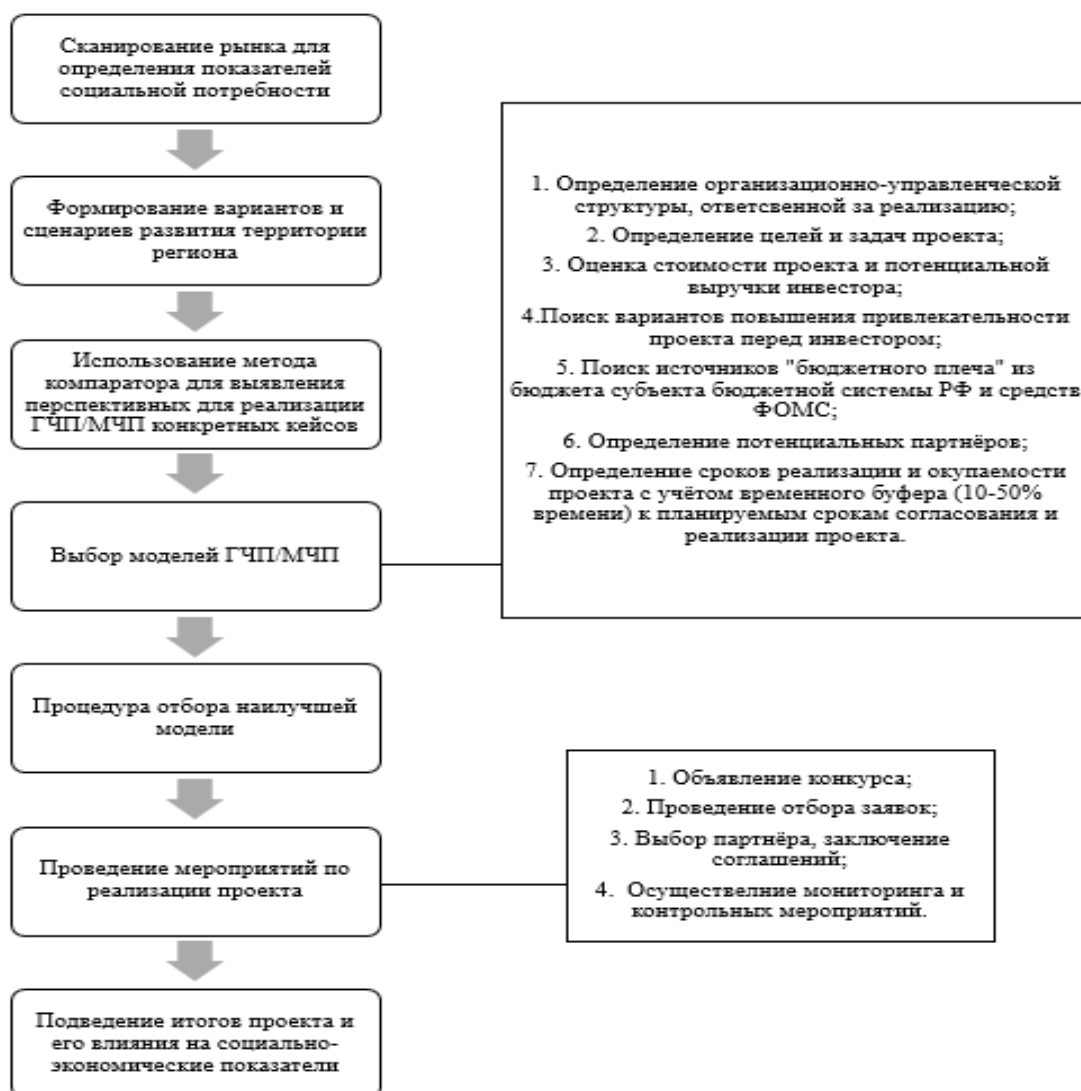


Рис. 1. Алгоритм реализации механизма ГЧП в социальной сфере

Несмотря на накопленный опыт проведения мероприятий государственно-частного партнёрства, в Российской Федерации подобные отношения ещё не приобрели должного масштаба. Хотя если учитывать нехватку бюджетных средств, данный механизм бы мог помочь реализовать государству конституционные обязанности перед гражданами [2; 3].

Также нельзя не отметить, что бизнес неохотно проявляет инициативу по организации такого взаимоотношения с государством из-за высоких рисков, связанных с возвратом инвестированных средств, длинного

срока окупаемости, увеличением стоимости вложений в инфраструктурные объекты, валютой и проч. Так в пандемию COVID-19 число реализуемых проектов партнёрства государства и инвесторов сократилось на 40 %, а в 2022 г. число проектов сократилось до уровня 2009 г. и составляет лишь 10 % от допандемийных показателей [5].

Решение проблем по привлечению частных инвесторов в проекты ГЧП видится нам в совершенствовании инструментов государственного регулирования социальной сферы, в том числе:

- совершенствование текущего законодательства через смягчение и упрощение порядка внесения изменений в заключенные проекты;

- создание механизмов защиты бизнес-структур через предоставление публичными органами авансовых платежей, а также гарантированных минимальных доходов от проекта;

- внедрение механизма ГЧП в структуру Национальных проектов по направлению «Человеческий капитал», поскольку действующие программы не содержат порядок применения стимулирующих мер по привлечению инвесторов;

- введение в повсеместную практику на этапе подготовки проектов государственно-частного партнерства процедур по детальной оценке рисков реализации проекта (экономических, политических, технических, социальных и иных видов риска);

- в процессе реализации проектов необходимо осуществлять прогнозирование показателей рентабельности инвестиций, за счет чего можно будет оперативно корректировать процессы достижения заданных целевых показателей бизнес-партнеров;

- при установлении сроков реализации проекта и сроков окупаемости инвестиций закладывать временной буфер в диапазоне от 10 до 50 % времени к планируемым срокам согласования и реализации проекта, та-

кое нововведение позволит более оптимально распределить собственные ресурсы компании, спрогнозировать этапы реализации проекта и заложить запас времени на решение форс-мажорных ситуаций, возникающих в процессе реализации [4, с. 230–234].

Также для стимулирования развития социальной сферы необходимо внедрить применение методики выявления перспективных инфраструктурных проектов для реализации с применением механизма ГЧП. Методика предполагает предварительное построение модели проекта и сравнение качественных и количественных характеристик проектов, реализованных через механизмы партнёрства или же исключительно за счет государственных бюджетных средств. По-другому этот метод называется методом компаратора (с английского «to compare» - сравнивать). Таким образом в Германии, например, экономится до 10% бюджетных средств [6].

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что государственно-частное партнёрство как инструмент государственного регулирования в социальной сфере является перспективным, поскольку создание новых инфраструктурных объектов безусловно способствуют ее развитию. И хотя на современном этапе уже реализуются определенные мероприятия, но пока этого недостаточно. Поэтому следует не только активнее предлагать ГЧП на местах, но и на федеральном уровне оперативно решать те проблемы государственного регулирования социальной сферы, которые уже очевидны. Все это безусловно придаст определенное ускорение развитию социальной сферы, в том числе системы государственного предоставления социальных услуг.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, № 31, ст. 4398.

2. Федеральный закон от от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/>.
3. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/>.
4. Безрукова Э. Р. Проблема развития государственно-частного партнерства в здравоохранении и пути их решения // Российская экономика в условиях новых вызовов современной эпохи. – Саранск, 2017. – С. 230–234.
5. Государственно-государственное партнерство // Vpost-media. – URL: <https://vpost-media.ru/texts/gosudarstvenno-gosudarstvennoe-partnerstvo>
6. Кузнецов И.В. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) // Экономические науки. – 2012. – № 8 (93). – С. 196.
7. Официальный сайт Национального центра Государственно-частного партнёрства «РОСИНФРА». – URL: <https://rosinfra.ru/>
8. World Bank. – URL: <https://www.worldbank.org/en/home>

References

1. *Konstituciya Rossijskoj Federacii*. Sobranie zakonodatel'stva RF, 01.07.2020, № 31, st. 4398.
2. *Federal'nyj zakon ot ot 21.07.2005 № 115-FZ «O koncessionnykh soglashe-niyaKH»*. Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/>.
3. *Federal'nyj zakon ot 13.07.2015 № 224-FZ «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii i vne-senii izmenenij v ot-del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii»*. Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/>.
4. Bezrukova E.H. R. *Problema razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zdravookhranenii i puti ikh resheniya*. Rossijskaya ehkonomika v usloviyakh novykh vy-zovov sovremennoj ehpokhi. Saransk, 2017. P. 230–234.
5. *Gosudarstvenno-gosudarstvennoe partnerstvo*. Vpost-media. URL: <https://vpost-media.ru/texts/gosudarstvenno-gosudarstvennoe-partnerstvo>
6. Kuznecov I.V. *Zarubezhnyj opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (SSHA, Evropa, Kanada)*. Ehkonomicheskie nauki. 2012. № 8 (93). P. 196.
7. Oficial'nyj sajt Nacional'nogo centra Gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva «ROСINFRA». URL: <https://rosinfra.ru/>
8. World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/home>