ИССЛЕДОВАНИЕ

Золотарева А.Б.[1], Киреева А.В.[1]

[1] *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

Существующие модели государственно-частного партнерства в социальной сфере

АННОТАЦИЯ:
В последнее время развитие государственно-частного партнерства стало одним из приоритетов государственной политики, что стимулирует регионы к наращиванию масштабов ГЧП безотносительно к их эффективности. При этом попыток содержательно оценить реализуемые в России ГЧП-проекты почти не предпринималось. В статье содержится анализ эффективности заключенных в России ГЧП-соглашений в социальной сфере и даются предложения по совершенствованию федерального законодательства, регулирующего ГЧП.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *ГЧП, ГЧП-соглашения, концессионные соглашения, социальная сфера, ГЧП в социальной сфере*

JEL: C53, L31, L32

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Золотарева, А.Б., Киреева, А.В. (2015). Существующие модели государственно-частного партнерства в социальной сфере. *Российское предпринимательство, 16*(23), 4271–4280. doi: 10.18334/rp.16.23.2157

Золотарева Анна Борисовна, кандидат юридических наук, заведующая лабораторией экспертизы законодательства ИПЭИ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва (zolot@iep.ru)

Киреева Анастасия Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 17.11.2015 / ОПУБЛИКОВАНО: 20.12.2015

СТРАНИЦА СТАТЬИ: http://dx.doi.org/10.18334/rp.16.23.2157

(с) Золотарева, А.Б., Киреева, А.В. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Введение

В последнее десятилетие развитие государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) как альтернативного содержанию бюджетной сети способа организации предоставления публичных услуг стало одним из приоритетов государственной политики. Эта цель фигурирует в целом ряде программных документов федерального Правительства[1].

В рамках этой политики принято несколько законов, включая поправки к Федеральному закону «О концессионных соглашениях», снявшие ранее существовавшие ограничения на пути использования концессии, Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (далее – Закон о ГЧП).

Уровень развития государственно-частного партнерства является одним из критериев оценки эффективности деятельности региональных властей по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности[2], причем этот уровень считается тем более высоким, чем больше ГЧП-проектов заключено, чем больше их сумма и срок действия.

Такой подход стимулирует регионы к наращиванию объемных показателей ГЧП соглашений безотносительно к их эффективности. При этом попыток содержательно оценить реализуемые в России ГЧП-проекты до последнего времени не предпринималось ни властями, ни научным сообществом, несмотря на наличие многочисленных статей и монографий по этой тематике *(Алпатов, Пушкин, Джапаридзе, 2010; Матвеев, 2007; Панкратов, 2010; Соколов, Тищенко, Худько, 2012)*.

Одним из первых шагов в этом направлении стало исследование РАНХиГС 2015 года, в рамках которого проанализирована практика

[1] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р; Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утверждены Правительством РФ 14.05.2015.

2 Распоряжение Правительства РФ от 10.04.2014 N 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)».

российских регионов по заключению ГЧП-соглашений в отношении объектов социальной сферы[3]. Для краткости и поскольку специально не оговорено иное, под ГЧП-соглашениями понимаются также концессионные соглашения, т.е. те формы взаимодействия государства с частным сектором, общей чертой которых является обязательство частного партнера осуществлять строительство (реконструкцию) объекта недвижимости полностью или частично за свой счет.

Акцент на ГЧП-соглашениях в отношении объектов социальной сферы в данном исследовании был сделан потому, что бюджетная эффективность таких соглашений очевидна лишь в случае, когда компенсация затрат частного партнера осуществляется преимущественно за счет потребителей (как, например, в случае с платными автодорогами). Однако применительно к большинству объектов социальной сферы возложение основного бремени платежей на потребителей услуг равносильно отказу государства от социальных обязательств.

Если же компенсация затрат частного партнера осуществляется преимущественно за счет бюджета (т.е. платежи потребителей отсутствуют или не превышают уровня таких платежей в гос.секторе), бюджетная эффективность проекта неочевидна и нуждается в дополнительном обосновании путем сравнения издержек и выгод от заключения ГЧП-соглашения и оплаты строительства (реконструкции) объекта из бюджета.

Привести точные сведения о количестве всех заключенных на настоящий момент ГЧП-соглашений в социальной сфере не представляется возможным ввиду недостатка имеющейся в открытых источниках информации. Хотя по законодательству публикация сообщения о проведении конкурса на заключение концессионного соглашения и сообщения о его результатах на сайте torgi.gov.ru является обязательной, представленная на этом сайте информация явно неполна.

Так, поиск сообщений о проведении конкурсов на заключение концессионных соглашений в отношении объектов здравоохранения, образования, культуры, спорта и иных объектов социально-культурного назначения, опубликованных за период с 2005 г. по настоящее время, выдает перечень из 78 позиций, в котором отсутствуют некоторые соглашения, информация о которых встречается в других источниках (в

[3] Отчет РАНХиГС о НИР по теме «Существующие модели привлечения частного сектора к предоставлению государственных услуг в социальной сфере», Москва, 2015.

Золотарева, А.Б., Киреева, А.В. (2015). Существующие модели государственно-частного партнерства в социальной сфере. *Российское предпринимательство, 16*(23), 4271–4280. doi: 10.18334/rp.16.23.2157

частности, все концессионные соглашения, заключенные в Москве и Татарстане). Но и в отношении тех 78 соглашений, которые фигурируют в перечне, представленная на сайте информация редко содержит данные о результатах конкурса, т.е. невозможно понять, было ли заключено данное соглашение и на каких именно условиях.

Еще менее доступна информация о ГЧП-соглашениях, не подпадающих под понятие концессии, поскольку до принятия Федерального закона о ГЧП такие соглашения заключались на основании региональных законов, которые редко регламентировали порядок опубликования сообщений об их заключении. Тем не менее, доступные данные позволяют констатировать наличие трех наиболее распространенных моделей ГЧП-соглашений.

Модель, при которой покрытие затрат частного партнера осуществляется преимущественно за счет потребителей услуг

Данная модель чрезвычайно привлекательна для публичного партнера, поскольку избавляет его не только от капитальных, но и от значительной части текущих расходов на эксплуатацию объекта соцсферы, однако в этом случае ГЧП является способом не столько реализации социальных обязательств, сколько их сворачивания.

Например, в Новосибирской области передача в концессию объектов здравоохранения привела к сокращению числа пациентов, обслуживаемых по ОМС: в роддоме – с 1780 до 48 человек в год[4], в стоматологической поликлинике – со 130 тыс. до 300 человек в год[5].

В концессионных детских садах Москвы[6] примерно треть мест оплачивается родителями по ценам, соответствующим плате за содержание детей в государственных садах, тогда как две три мест оплачиваются по цене 40–45 тыс. руб. в месяц. Аналогичная практика имеется и в других регионах: в Новосибирске из 100 мест в концессионном детсаду только 10 должны быть «бюджетными»[7]; в

[4] Концессионное соглашение 1-02-з от 30.04.2010
[5] Концессионное соглашение 2-02-з от 30.04.2010
[6] Конкурсная документация к открытым Конкурсам на право заключения концессионного соглашения о строительстве объекта негосударственного дошкольного образования по адресам: город Москва, ЮВАО, 7-я Кожуховская ул., д.18А; город Москва, ЮАО, Варшавское шоссе, д.60, корп.2 // http://dgi.mos.ru/torgi/koncessii/
7 Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения в отношении здания (детский сад) площадью 1726,8 кв.м и здания (склад) площадью 145,4 кв.м, расположенных по адресу: город Новосибирск, Октябрьский район, ул. Зыряновская, 119/1 // www.torgi.gov.ru Номер сообщения 120315/0149892/05

Благовещенском районе Амурской области из 75 мест – 15 «бюджетных», причем инвестиционные обязательства частного партнера ограничиваются укомплектованием созданного за бюджетный счет помещения нехитрым оборудованием (типа кроватей и детских горок)[8].

Со вступлением в силу Закона о ГЧП проблема усугубится, поскольку этот Закон по общему правилу предусматривает возникновение частной собственности на объект соглашения с ограниченным сроком действия обязательств частного партнера по предоставлению государственных услуг. Применительно к объектам социальной сферы это означает, что «сравнительное преимущество» ГЧП-проекта по сравнению со строительством и эксплуатацией соответствующего объекта за бюджетный счет, которое по этому закону выражается в экономии бюджетных средств при равном объеме и цене услуг и является необходимым условием заключения ГЧП-соглашения, в принципе недостижимо. Из этого следует: в отношении объектов социальной сферы ГЧП-соглашения не должны заключаться, поскольку при поступлении объекта в частную собственность они не могут иметь сравнительного преимущества.

Модель, при которой покрытие затрат частного партнера осуществляется преимущественно за счет бюджета, но допускаются соплатежи со стороны потребителей

Типичным примером этой модели является так называемый проект «билдинг-сад», который впервые был опробован в Самарской области[9], а в настоящее время активно реализуется также в Московской области, ХМАО и планируется к заимствованию другими регионами[10]. Суть проекта заключается в том, что публичное образование выкупает у застройщиков первые этажи жилых домов и предоставляет их на льготных условиях или безвозмездно частным детским садам. Помимо

[8] Конкурсная документация, утверждена Постановлением Администрации Благовещенского района Амурской области от 14.07.2015 № 1497 // www.torgi.gov.ru Номер сообщения 160715/0487124/03

[9] Постановление Правительства Самарской области от 14.11.2014 № 692 «Об утверждении Стратегии действий в интересах детей в Самарской области на 2014 - 2017 годы»

[10] Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 07.08.2014 № 440-рп «О плане мероприятий («дорожной карте») по формированию и реализации пилотного проекта дошкольного образования «Билдинг-сад» в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре на период 2014 - 2015 годы»; Постановление Правительства МО от 23.08.2013 № 657/36 «Об утверждении государственной программы Московской области "Образование Подмосковья" на 2014-2018 годы»

помещений публичное образование может или должно предоставлять частному поставщику следующие субсидии:

– на предоставление образовательных услуг по нормативу, аналогичному действующему для бюджетных учреждений (эти субсидии обязательны по федеральному законодательству);

– на покрытие затрат на оборудование детсада – предоставляются в некоторых регионах, например, в ХМАО[11];

– на компенсацию затрат на присмотр и уход – предоставляются по усмотрению регионов для выравнивания размера родительской платы в бюджетных и частных садах.

Описанный способ решения проблемы дефицита мест в детских садах, на наш взгляд, существенно лучше перекрестного субсидирования, при котором родители детей, не попавших на «бюджетные места», фактически оплачивают содержание детей, их занимающих. Однако в модели «билдинг-садов» есть и недостатки. Когда бюджет оплачивает частному партнеру все перечисленные выше виды расходов, смысл ГЧП во многом теряется, поскольку услуги частного партнера обходятся бюджету в ту же сумму, в какую бы обошлось размещение на тех же площадях бюджетного учреждения. Экономия достигается исключительно за счет снижения качества услуг (билдинг-сад не имеет ни собственной прогулочной территории, ни бассейнов). Причем субсидии, компенсирующие частному партнеру затраты на присмотр и уход, не гарантируют установление им родительской платы в размере, не превышающем соответствующей платы в государственных детсадах.

Модель, при которой покрытие затрат частного партнера осуществляется за счет бюджета, а платежи со стороны потребителей отсутствуют или не превышают их размера в гос.секторе

Этой модели соответствует, например, ГЧП-соглашение о создании и эксплуатации 6 школ и дошкольных учреждений на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга от 26.04.2011 № 13-с[12]. Соглашение предусматривает выкуп построенных объектов в

[11] Информация о состоянии и развитии негосударственного сектора в сфере услуг дошкольного образования. Режим доступа: http://www.doinhmao.ru/doshkolnoe-obrazovanie/negosudarstvennyj-sektor

[12] О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства зданий, предназначенных для размещения образовательных учреждений на территории кварталов II, III, V и VI жилого района "Славянка" Пушкинского района Санкт-Петербурга, и договора аренды земельных участков для строительства. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/537920964.

собственность города с рассрочкой платежа по цене, размер которой был одним из критериев конкурса. При этом под термином «эксплуатация» объекта понимается не оказание частным партнером образовательных услуг (каковые оказываются бюджетными учреждениями), а техническое обслуживание зданий, которое оплачивается бюджетом по ценам, не превышающим нормативов затрат на содержание аналогичных объектов бюджетной сети.

Разумеется, применение этой модели (как, впрочем, любая покупка в рассрочку) обходится бюджету дороже, чем строительство за бюджетный счет, однако при отсутствии возможности единовременно мобилизовать необходимые для такого строительства средства вполне оправдано. Аналогичная модель ГЧП применяется в ЯНАО[13] и Воронеже[14]. В некоторых регионах используется концессионная модель, при которой функции концессионера также ограничиваются реконструкцией и техническим обслуживанием объекта, а покрытие его затрат осуществляется за счет платы за предоставление объекта в аренду бюджетному учреждению по заранее оговоренным тарифам[15].

Наилучшей практикой представляются три концессионные соглашения, реализующиеся в отношении объектов здравоохранения в Татарстане[16]. Два из них – городская поликлиника и Центр планирования семьи в Казани – созданы на базе бывших бюджетных учреждений и продолжают оказывать помощь по ОМС в тех же объемах, причем объем частных инвестиций в них составляет соответственно 15 и 40 млн рублей, а сроки соглашений – всего 15 и 10 лет. Третий объект – Центр амбулаторного диализа – построен инвестором (объем частных инвестиций – 80 млн руб.), оказывает услуги по ОМС и перейдет во владение публичного партнера уже через 7 лет.

[13] Государственно-частное партнерство. Режим доступа: http://de.gov.yanao.ru/investitsii/2013-11-15-03-04-39.

[14] Постановление Администрации городского округа город Воронеж от 23.12.2013 № 1250

[15] Проект концессионного соглашения о реконструкции здания, предназначенного для размещения дошкольного образовательного учреждения на территории Дзун-Хемчикского кожууна Республики Тыва // www.torgi.gov.ru Номер сообщения 120314/4317256/01

[16] Передача государственного имущества по концессионному соглашению. Режим доступа: http://mzio.tatarstan.ru/rus/arhiv.htm.

Заключение

Анализ существующих ГЧП-соглашений в отношении объектов социальной сферы позволяет сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию федерального законодательства о ГЧП:

1. Необходимо зафиксировать в законах о концессионных соглашениях и ГЧП запрет на заключение ГЧП-соглашений, влекущих сокращение объемов услуг, оказываемых населению бесплатно или по регулируемым ценам.

2. Следует исключить возможность заключения ГЧП-соглашений в отношении объектов социальной сферы с возникновением частной собственности на эти объекты, поскольку «сравнительное преимущество» ГЧП-соглашений в данном случае недостижимо.

3. Целесообразно скорректировать в Законе о ГЧП правила определения сравнительного преимущества, которыми должен обладать ГЧП- проект по сравнению с использованием средств бюджетов для реализации госконтракта. Поскольку при строительстве объекта за бюджетный счет контракт заключается только на строительство, тогда как эксплуатацию объекта осуществляет публичное учреждение, данная формулировка не предполагает учета бюджетных расходов на стадии эксплуатации объекта, что может дать искаженную картину. Сравнительное преимущество ГЧП следует определять с учетом приведенных бюджетных расходов в течение всего периода эксплуатации объекта, а не только расходов на стадии строительства (реконструкции), как это предусмотрено Законом.

4. Предложенные выше правила определения сравнительного преимущества ГЧП по сравнению с реализацией проекта за бюджетный счет следует включить также в Закон «О концессионных соглашениях», чтобы повысить обоснованность принятия решений о заключении концессионных соглашений.

5. Закон о ГЧП требует передачи объекта соглашения в публичную собственность, если объем финансирования его создания публичным партнером и рыночная стоимость имущества, передаваемого публичным партнером частному, превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером. Таким образом, в случае если инвестиции публичного партнера составляют до 49% стоимости объекта, его передача в частную собственность допускается. Во избежание бесплатной приватизации объектов соц.сферы следует

запретить возникновение на них частной собственности без компенсации публичному партнеру вложенных инвестиций.

6. Включить в число обязательных условий соглашения о ГЧП обязательства частного партнера в отношении цен предоставляемых им услуг (действующий Закон предусматривает включение в соглашение такого условия только в сферах, где применяется государственное регулирование ценообразования).

ИСТОЧНИКИ:

Алпатов, А.А.,. Пушкин, А.В, Джапаридзе, Р.М. (2010). *Государственно-частное партнерство: механизмы реализации*. М.: Альпина Паблишер.

Матвеев, Д. Б. (2007). *Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт*. СПб: Наука.

Панкратов, А.А. (2010). *Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы*. М.: Анкил.

Соколов, И.А., Тищенко, Т.В., Худько, Е.В. (2012). *Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций.* М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 516 с.

Золотарева, А.Б., Киреева, А.В. (2015). Существующие модели государственно-частного партнерства в социальной сфере. *Российское предпринимательство, 16*(23), 4271–4280. doi: 10.18334/rp.16.23.2157

Anna B. Zolotareva, Candidate of Science, Law, Head of the Laboratory of the Expertise of Legislation of the Institute of Applied Economic Studies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow
Anastasia V. Kireeva, Candidate of Science, Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Laboratory of the Expertise of Legislation of the Institute of Applied Economic Studies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

The existing PPP models in the social sphere

ABSTRACT:
Recently, the development of public-private partnerships (PPP) has become one of the state policy priorities, encouraging the regions to scale up PPPs regardless of their effectiveness. At that, only few attempts to assess PPP projects content-wise have been undertaken in Russia. The article contains an efficiency analysis of the PPP agreements concluded in Russia in the social sphere, and the authors give certain suggestions for the improvement of the Federal legislation regulating PPPs.
KEYWORDS: PPP, PPP agreements, concession agreements, social sphere, PPPs in the social sector