

УДК 338.246.2:008

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Шайахметов Р.Р.

Общество с ограниченной ответственностью «Р-Инвест», г. Уфа, Россия (450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 25), e-mail: shaykhetov-rustem@mail.ru

Актуальным вопросом на современном этапе социально-экономического развития России является государственно-частное партнерство в социально-культурной сфере. В статье указывается на отсутствие системообразующего нормативно-правового акта в области государственно-частного партнерства. Рассмотрены некоторые аспекты развития государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации. Приведенный в статье рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России демонстрирует потенциал регионов для привлечения частных инвестиций в проекты государственно-частного партнерства. Рассмотрен опыт государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере в регионах Российской Федерации. Основной целью развития государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере является увеличение объемов оказания общественно важных услуг населению, повышение их качества и доступности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), формы реализации ГЧП партнерства, ГЧП-проекты, социально-культурная сфера, инвестиционная привлекательность регионов.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SOCIO-CULTURAL SPHERE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Shayakhmetov R.R.

Society with limited liability "R-invest", Ufa, Russia (450022, Ufa, Mendeleev street, 25), e-mail: shaykhetov-rustem@mail.ru

Topical issue at the present stage of socio-economic development is a public-private partnership in the socio-cultural sphere. The article emphasizes the lack of backbone of the normative legal act in the field of public-private partnership. Considered some aspects of the development of public-private partnership on the territory of the Russian Federation. See rating of investment attractiveness of Russian regions demonstrates the potential of regions to attract private investment in projects of public-private partnership. The experience of public-private partnerships in the social-cultural sphere in the regions of the Russian Federation. The main purpose of the development of public-private partnership in the socio-cultural sphere is the increased provision of important social services to the population, improving their quality and accessibility.

Keywords: public-private partnership (PPP), forms of implementation of PPP partnership, PPP projects, the socio-cultural sphere, the investment attractiveness of the regions.

Международный опыт показывает, что сотрудничество между государством и бизнесом, осуществляемое в форме государственно-частного партнерства (ГЧП), является высокоэффективным механизмом достижения устойчивого экономического роста. ГЧП предполагает использование концессионных механизмов, аутсорсинга, привлечение частных инвестиций в развитие инфраструктуры.

Государственно-частное партнерство является альтернативой прямому бюджетному финансированию. Фактически, это использование государством возможностей предпринимательства для решения своих собственных задач, в первую очередь в реализации инфраструктурных проектов и развития социально-культурной сферы. В определенной

степени государственно-частное партнерство является дополнительным источником негосударственного финансирования общественно значимых проектов.

Проблема нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства в Российской Федерации

Основным сдерживающим фактором использования преимуществ государственно-частного партнерства является отсутствие системообразующего нормативно-правового акта в области ГЧП. В действующем федеральном законодательстве отсутствует определение термина «государственно-частное партнерство».

В определенной мере ГЧП регулируется следующими нормативно-правовыми актами: Федеральным законом № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях», Федеральным законом № 116-ФЗ от 22 июля 2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Однако их действие распространено на частные случаи государственно-частного партнерства.

В результате отсутствия федерального закона, регламентирующего вопросы организации и осуществления государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации, многие субъекты государства приняли свои региональные законы о ГЧП. Это в некоторой мере улучшило ситуацию, но создало новую проблему. Возникли риски противоречия региональных законов и, как следствие, условий соглашений государственно-частного партнерства, реализуемых согласно вышеназванных нормативно-правовых актов, федеральному законодательству. Эти риски обусловлены не столько качеством региональных законов, сколько порождены отсутствием федерального закона в данной сфере.

Исходя из вышеизложенного, важнейшей задачей на ближайшую перспективу является принятие соответствующего федерального закона, устанавливающего единую терминологию в сфере государственно-частного партнерства. Данное законодательство должно обозначать полномочия Правительства России, субъектов Федерации и муниципальных образований в рамках реализации государственно-частного партнерства; регламентировать формы участия партнеров; определять гарантии прав и законных интересов частных партнеров и кредиторов.

Некоторые аспекты развития государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации

Развитые страны активно используют возможности государственно-частного партнерства. В ЕС с 1995 по 2011 год реализовано 1523 ГЧП-проекта на сумму 290 млрд евро [1].

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определяет, что основные приоритеты социальной и экономической политики включают в себя налаживание институтов частно-государственного партнерства, развитие его механизмов для инвестиционных целей, в целях содействия повышения конкурентоспособности ведущих отраслей экономики. Концепция указывает, что развитие сектора социальных услуг на принципах частно-государственного партнерства, обеспечивающего рост доли частных и автономных учреждений в сфере социальных услуг для населения, окажет позитивное влияние на качество экономического роста [2].

Проведенные в 2014 г. исследования Центра развития государственно-частного партнерства, показали, что реализуется 131 ГЧП-проект в 60 субъектах Российской Федерации, из них 70 осуществляется в форме концессий, 46 в соответствии с региональным законодательством и 14 в формах близких к государственно-частному партнерству. Общая стоимость проектов составляет 1,044 трлн рублей, из них объем частных инвестиций в проекты ГЧП составляет 913,4 млрд рублей (87,4 %).

В социальной сфере реализуется 56 ГЧП-проектов и в транспортной отрасли 30, энергетике, в коммунальном хозяйстве 22 и 23 соответственно [3].

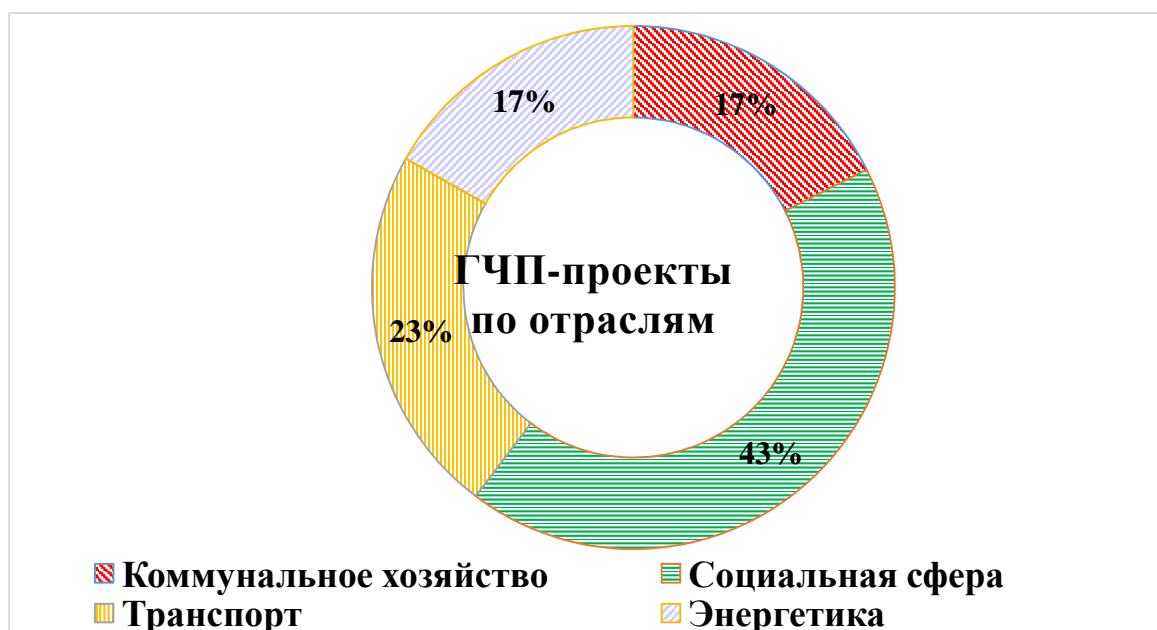


Рис. 1. ГЧП-проекты по отраслям

В социально-культурной сфере России реализуется около 60 % проектов государственно-частного партнерства.

В настоящее время Россия по уровню развития ГЧП находится на стадии пилотных проектов. В силу действия фактора неотработанности стандартных схем управления ГЧП-проектами, стоимость реализации проектов является высокой, что сдерживает в

значительной мере развитие государственно-частное партнерство в России. Относительно крупных проектов государственно-частного партнерства, то их реализация, как правило, является успешной. Это связано с особым вниманием властей. Учитывая их небольшое количество и влияние на инвестиционный климат, то возникающие проблемы имеют тенденцию к быстрому разрешению.

Как показывает практика, успешно реализованных ГЧП-проектов пока немного. Согласно данным Центра развития государственно-частного партнерства на 2014 г. реализовано 9 % ГЧП-проектов, в стадии реализации 57 % [3].

Степень развития ГЧП в субъектах Российской Федерации различна. В таблице 1 указаны результаты проведенного исследования Центра развития государственно-частного партнерства по оценке потенциала для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП [3], по факторам, включающим в себя:

- развитость институциональной среды в сфере ГЧП в регионе;
- опыт реализации ГЧП-проектов;
- инвестиционная привлекательность для инфраструктурных инвесторов.

Таблица 1

Рейтинг инвестиционной привлекательности 20 наиболее инвестиционно-развитых регионов

России на начало 2014 года [3]

Название субъекта РФ	Оценка потенциала	Место	Название субъекта РФ	Оценка потенциала	Место
Санкт-Петербург	73,9 %	1	Краснодарский край	51,8 %	11
Республика Татарстан	70,6 %	2	Ханты-Мансийский автономный округ	51,0 %	12
Новосибирская обл.	65,5 %	3	Липецкая область	49,7 %	13
Свердловская обл.	63,9 %	4	Пермский край	49,4 %	14
Нижегородская обл.	62,3 %	5	Ростовская область	49,4 %	15
Воронежская обл.	60,4 %	6	Республика Башкортостан	48,7 %	16
Ленинградская обл.	55,0 %	7	Кемеровская область	48,3 %	17
Самарская обл.	54,3 %	8	Вологодская область	47,2 %	18
Ярославская обл.	52,7 %	9	Астраханская область	47,1 %	19
Москва	52,3 %	10	Рязанская область	46,2 %	20

Наивысшей инвестиционной привлекательностью, с большим отрывом от других регионов, обладают Санкт-Петербург и Республика Татарстан.

Наиболее распространены следующие механизмы ГЧП:

➤ **«BOT** (Build, Operate, Transfer – строительство-эксплуатация/управление-передача).

➤ **BOOT** (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

➤ **BTO** (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

➤ **BOO** (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

➤ **BOMT** (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление обслуживание – передача).

➤ **DBOOT** (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

➤ В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление) помимо ответственности частного партнера за проектирование специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов» [6].

Концессионные соглашения являются наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства в России.

Опыт государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере в регионах Российской Федерации

Основными целями государственно-частного партнерства в социально-культурной сфере являются увеличение объемов оказания общественно важных услуг населению, повышение их качества и доступности за счет развития инфраструктуры, более эффективного использования существующей материально-технической базы.

Особую роль государственно-частное партнерство занимает в развитии социально-культурной сферы. В настоящее время в России в указанной сфере реализуется 79 ГЧП-проектов [3], более 60 % проектов.

В здравоохранении реализуется 23 ГЧП-проектов, из них 18 на основе концессионного соглашения в основном в области высокотехнологической специализированной медицинской помощи.

Интересен опыт Республики Татарстан. В Татарстане реализуется три концессионных соглашения в сфере здравоохранения. Наиболее успешный – Центр планирования семьи и

репродукции в Казани, который реализуется с участием медицинской компании «Ава-Петер» с 2011 года.

Объем годового бюджетного финансирования на здравоохранение в Республике Татарстан составляет около 6 млрд рублей.

Данные 4 проекта привлекают около 1,5 млрд рублей частных инвестиций, а это четвертая часть годового бюджета здравоохранения Татарстана. Что говорит о значимости этих ГЧП-проектов для региона.

Не менее интересен реализуемый ГЧП-проект в образовательной сфере, находящийся в настоящее время в стадии подготовки. Создание дошкольного образования учреждения в жилом массиве Малые клыки в г. Казань. Срок реализации 25 лет. Объем инвестиций – 20,5 миллионов рублей. Хотя объем инвестиций незначителен, важен сам факт реализации проекта. Во-первых, объем инвестиций позволяет участвовать малому и среднему бизнесу в проекте. Во-вторых, успешное осуществление пилотного проекта позволит создать предпосылки для решения острой социальной проблемы – нехватки дошкольных учреждений. В-третьих, привлечение частных инвестиций поможет государству и местному самоуправлению сконцентрировать бюджетные средства на решение других не менее важных социальных проблем.

Если в Татарстане только приступают к реализации ГЧП-проектов в дошкольном образовании, то в Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) в рамках окружной целевой программы ХМАО «Новая школа Югры на 2010–2013 годы и на период до 2015 года» государственно-частное партнерство реализуется с 2011 года. В 2013 году Правительство ХМАО, реализуя ГЧП-проекты, ввело 5 объектов дошкольного образования на 960 мест и общей стоимостью 1 597 052 тыс. руб. Это первый масштабный проект в России государственно-частного партнерства в дошкольном образовании.

В настоящее время реализуется государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие образования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2014–2020 годы». В рамках указанной программы предусмотрено строительство дошкольных и общеобразовательных учреждений в количестве 66 объектов с использованием механизма ГЧП (22 420 мест стоимостью 30 432 383 тыс. руб.) из них:

- 47 детских сада общей мощностью 11 994 мест и стоимостью 19 145 342 тыс. руб.;
- 14 школ общей мощностью 9 161 место и стоимостью 8 955 941 тыс. руб.;
- 5 комплексов общей мощностью 1 265 мест и стоимостью 2 331 100 тыс. руб.»

Порядок участия в указанных проектах частных партнеров определен постановлением Правительства [7].

Фактически в Округе формализовали и стандартизировали подходы участия в ГЧП-проектах сферы образования, а также предложили реальные проекты к реализации. Что является новым этапом развития социального развития.

Заключение

На сегодняшний день государственно-частное партнерство не является фактором, определяющим уровень развития социально-культурной сферы. Но это лишь вопрос времени. В настоящее время создаются институциональные элементы системы ГЧП, позволяющие эффективно использовать этот инструмент инвестиционного прорыва.

Следует обратить внимание, что помимо улучшения нормативно-правовой базы, необходимо осуществление мероприятий, снижающих риски партнеров, издержки на управление проектами, которые бы в себя включали:

- цели и задачи государства реализации государственно-частного партнерства на обозримую перспективу. Такие как: экономия бюджетных средств, с указанием размеров, дополнительное развитие инфраструктуры и социальной сферы, с указанием наиболее важных показателей, а также определением социальных услуг, где ГЧП будет наиболее приоритетным направлением развития;

- стандартизация подходов в реализации ГЧП-проектов;

- разработка ключевых требований к подготовке проектной документации;

- создание базы данных реализованных и приостановленных проектов с анализом причин;

- создание системы подготовка кадров для ГЧП-проектов;

- обеспечение финансирования на проведение подготовительных работ по реализации ГЧП-проектов;

- подготовка методик по реализации государственно-частного партнерства.

Указанные мероприятия невозможно реализовать без формирования Федеральной целевой программы, а также соответствующих региональных программ. Это позволит обеспечить системный подход к проектам государственно-частного партнерства и значительно повысит их эффективность.

Список литературы

1. Andreas Kappeler PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf (дата обращения: 11.09.2014).

2. Гагарин П.А. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gradient-alpha.ru/assets/docs/PPP-Research-14.03.2014.pdf> (дата обращения: 31.10.2014).
3. Законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6&02) (дата обращения 10.08.2014).
4. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство как экономическая концепция / Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» / Москва, ВШГА, МГУ им. Ломоносова /2 декабря 2009 г. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/actions/20091201/c0912_kabashkin1.pdf (дата обращения: 31.10.2014).
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года /Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р/Официальный интернет-портал правовой информации (Государственная система правовой информации) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ips.pravo.gov.ru/?searchres=&bpas=cd00000&textpres=&sort=7&a6=102000066&a3=102000486&a7type=4&a7from=&a7to=&input-date=&a8=1662-%F0&a8type=2&a1=> (дата обращения: 15.08.2014).
6. О реализации закона «Об участии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в государственно-частных партнерствах» / Инвестиционный портал Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://investugra.ru/gchp/on-realization/> (дата обращения: 01.11.2014).
7. Селезнева Ткаченко М.В., Конгулов А.С., Долгов А.А. Под общей редакцией П.Л. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах РФ / Рейтинг регионов ГЧП-2014/НП «Центр развития ГЧП», 2014/ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf> (дата обращения: 10.09.2014).

Рецензенты:

Маликов Р.И., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Экономика и менеджмент» ФГБОУ
ВПО «УГУЭС», г. Уфа;

Зайнашева З.Г., д.э.н., профессор кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ
ВПО «УГУЭС», г. Уфа.