

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Исенова Алия Айтпаевна

магистрант 2 курса

Тюменский индустриальный университет, г. Тюмень

Аннотация. Статья посвящена проблеме финансирования социальных проектов в условиях дефицита бюджетных средств. Как одно из решений данной проблемы в работе рассматривается такая форма сотрудничества, как государственно-частное партнёрство. Более детально проанализирован один из его механизмов – концессия.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, общественное благо, социальная сфера.

Проблема воспроизводства общественных благ актуальна для любой страны независимо от типа её экономической системы.

Благо, предоставление которого отдельному лицу невозможно без предоставления остальным и потребляемое сообща, является чистым общественным благом [6]. Никто не может быть исключен из потребителей общественного блага. Потребление общественного блага одним человеком не снижает возможностей по использованию этого блага другими. Характер использования этих благ не допускает исключения из круга пользователей даже тех лиц, которые не хотят или не могут за них заплатить.

Общественные блага обладают двумя свойствами:

- неизбирательность – потребление общественного блага одним человеком не уменьшает его доступности для других;
- неисключаемость – на практике сложно или невозможно обеспечить потребление данного блага отдельными лицами, не предоставляя их всем другим, независимо от того платили они за эти блага или нет. Поэтому общественные блага обладают своеобразным положительным внешним эффектом: как только кто-нибудь начинает его потреблять, оно становится доступным для всех.

Виды общественных благ приведены в таблице 1.

Таблица 1. Виды общественных благ

Вид общественного блага	Характеристика	Пример
-------------------------------	----------------	--------

Чисто общественное благо	Благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами независимо от того, платят люди за него или нет. Обладает двумя вышеуказанными свойствами в ярко выраженной степени	Национальная оборона (увеличение численности населения не потребует изменения масштабов стратегических сил)
Смешанное благо	В отличие от чистого блага является исключаемым общественным благом или благом совместного потребления с избирательностью, альтернативностью его использования, с убыванием его потребления	Исключаемые: телепрограммы, городские парки, общественный транспорт; перегружаемые: дошкольное образование; автомобильные дороги

В силу того, что общественные блага являются неделимыми, не могут продаваться поштучно и потребляются сообща, они не предоставляются посредством рынка [6].

С одной стороны развитие и усложнение экономических отношений может раздвигать или просто изменять критерии отнесения блага к классу общественных, добавляя свойства частных благ. Это касается таких сфер, как, например, здравоохранение, образование и культура. В результате чего публичные блага из чисто общественных преобразуются в сторону так называемых смешанных общественных благ, полезных для всего общества, но потребляемых и как частные блага. В данном случае речь идет о дополнении публичных благ частными. Такое объединение позволяет войти в схему финансирования и управления частному сектору.

И наоборот, частные блага не всегда остаются таковыми в чистом виде, выгоды от их потребления получают не только те, кто за них заплатил. Наблюдается, например, присвоение обществом, так называемого, вторичного потребительского эффекта изначально частного блага. Иначе говоря, частичное смещение общественных благ в сторону смешанных создает поле деятельности для частного бизнеса, а сохранение общественной природы блага обуславливает сохранение преимущественно государственных форм регулирования и финансирования сферы общественных благ.

С другой стороны, усложнение и удорожание производства общественных благ приводит к нехватке у государства финансовых ресурсов для полноценного обеспечения общества этими благами. Поэтому возможность получения дополнительных средств рассматривается как одно из первоочередных преимуществ партнёрства государства и бизнеса в решении крупных национальных задач.

Государство всегда традиционно курировало сферу производства общественных благ, ввиду специфики их предоставления. Но, несмотря на прилагаемые государством усилия, проблемы в этой сфере по-прежнему есть.

Основными проблемами при создании общественных благ являются: необходимость дополнительного финансирования, потребность в использовании современных технологий и

методов управления в целях повышения уровня качества и обеспечения доступности общественных благ.

Дефицит бюджетных средств, направляемых на финансирование социально значимых проектов, создает необходимость привлечения внебюджетных источников финансирования. Участие коммерческих партнеров в организации, поддержании функционирования и развитии социальной сферы не так давно предполагалось исключительно в форме меценатства и благотворительности. В настоящее время одной из наиболее эффективных форм сотрудничества государства и частного сектора является государственно-частное партнёрство.

Государственно-частное партнёрство (далее также – ГЧП), муниципально-частное партнёрство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнёра, с одной стороны, и частного партнёра, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнёрстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [7].

При реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы взаимодействия государства и частного бизнеса.

Концессия (концессионное соглашение (далее также – КС)) – наиболее развитый в западных странах и одновременно сложный (с точки зрения отношений партнёров и распределения рисков между ними) механизм ГЧП.

Согласно концессионному соглашению концессионеру предоставляются права владения и пользования государственной или муниципальной собственностью при условии уплаты государству или муниципальному образованию определенной договором концессионной платы. Одним из обязательных условий КС являются вложения инвестора с целью улучшения передаваемого или создания нового имущества с последующей его передачей в собственность государства или муниципального образования.

Достоинством концессии является то, что из государственного и муниципального бюджета не расходуются денежные средства налогоплательщиков на строительство и реконструкцию объектов государственной и муниципальной инфраструктуры, данные мероприятия ведутся за счет концессионера.

Один из экспертов по государственно-частному партнёрству – В. Варнавский выделяет следующие сильные стороны концессии:

- коммерческий партнер имеет некоторую свободу в осуществлении управленческих и хозяйственно-административных решений;

- концедент имеет достаточные рычаги воздействия на частного партнёра в случае несоблюдения им условий соглашения и в случае необходимости защиты общественных интересов;
- долгосрочный характер концессий, что позволяет осуществлять стратегическое планирование [1].

Также В. Варнавский выделяет следующий перечень существенных характерных признаков концессии:

- предмет концессии – это всегда собственность государства или муниципального образования, а также монопольные виды государственной либо муниципальной деятельности;
- одним из субъектов концессии является государство или муниципальное образование (в лице соответствующих органов исполнительной власти);
- целью концессии является удовлетворение общественных нужд и потребностей;
- концессия всегда имеет договорную основу – концессионное соглашение;
- концессия основана на возвратности предмета соглашения;
- предмет концессии предоставляется коммерческому партнеру за определенную плату, фиксируемую соглашением [2].

21 июля 2005 г. в России был принят Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон), который разрабатывался более 12 лет [8].

Целью внедрения законодательства о концессиях в мировой практике является создание гарантированных условий привлечения инвестиций для реконструкции существующего или создания нового государственного или муниципального имущества (объекта концессии), которое обладает большим социально-экономическим значением.

Закон содержит ряд важнейших для развития ГЧП положений. Например, в нем сведены существенные условия реализации проекта в рамках одного договора, что облегчает дальнейшую работу по проекту.

Однако, применяя Закон на практике в российских условиях, можно констатировать, что он содержит целый ряд недостатков и неясностей. Так, например, отсутствует механизм разделения возможных рисков между сторонами.

Также критиками закона отмечается, что он в неравной степени защищает интересы государства и коммерческого партнера. Эта и другие причины способствовали тому, что Закон некоторое время оставался бездействующим на практике.

30 июля 2008 года ситуация изменилась благодаря вступлению в силу Федерального закона № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», что, по мнению

специалистов, сделало концессионные соглашения выгодными для частного партнера [9].

В мировой практике существует порядка десяти различных моделей (схем) концессионных соглашений. В таблице 2 приведены наиболее часто встречающиеся из них [5]. Главное отличие вышеуказанных моделей друг от друга заключается в факте и времени перехода объекта концессии в собственность государства.

Таблица 2. Модели концессий

Модель концессий	Сущность
Строй-эксплуатируй-передавай (Build-Operate-Transfer)	Частный партнер строит объекты в соответствии со спецификацией, согласованной с государственным агентством, эксплуатирует их на протяжении определенного периода времени и затем передает государству
Строй-обладай-эксплуатируй-передавай (Build-Own-Operate-Transfer)	Частный партнер строит и эксплуатирует объект, а после окончания соглашения передает в собственность государства
Строй-передавай-эксплуатируй (Build-Transfer-Operate)	Частный партнер строит объект, государство принимает его в собственность после окончания строительства, частный партнер эксплуатирует принятый государством объект
Строй-обладай-эксплуатируй (Build-Own-Operate)	Частный партнер строит и эксплуатирует объект, при этом объект находится в его собственности. Частный партнер связан с государством обязательством, эксплуатируя объект, оказывать определенный набор услуг в соответствии с установленными стандартами
Проектируй-строй-эксплуатируй (Design-Build-Operate)	Концессионер проектирует, строит и эксплуатирует государственные объекты с правом собственности в государственном секторе

ФЗ «О концессионных соглашениях», как отмечают эксперты, позволяет применять в Российской Федерации две из перечисленных моделей, широко применяемых в западных странах, – DBO и BTO.

Схема «Строй-передавай-эксплуатируй» концептуально близка ФЗ-115, что касается похожего решения вопросов, связанных с собственностью на объект концессии. А схема «Проектируй-строй-эксплуатируй» не увязана с отношениями собственности и носит технический характер. Это позволяет применять ее в нашей стране без какой-либо адаптации.

Согласно мнению большинства ученых и экспертов, концессии являются одними из самых развитых, комплексных и перспективных механизмов ГЧП.

ГЧП как форма сотрудничества предоставляет определенные выгоды сторонам-участникам, основные из которых представлены в таблице 3.

Таблица 3. Преимущества ГЧП

Преимущества для государства	Преимущества для частного сектора
------------------------------	-----------------------------------

– распределение рисков между государством и частным партнёром и, как результат, снижение бюджетных и прочих рисков; – снижение издержек по созданию и (или) поддержанию социальной или иной общественно значимой инфраструктуры; – повышение надёжности государственных инвестиций и рост вероятности получения ожидаемого результата (заинтересованность частного партнёра в проекте снижает риски недобросовестности государственного заказчика); – альтернативные источники капитала позволяют реализовывать затратоемкие проекты.	– защищенность инвестиций: в долгосрочной перспективе частная компания получает и государственные заказы на объект соглашения, и государственные активы; – гарантированная рентабельность: (частный партнер получает от государства гарантии возврата вложенных денежных средств); – относительная автономность в принятии оперативных решений. Владея хозяйственной свободой, частный инвестор может за счет увеличения производительности труда и (или) снижения себестоимости повысить общую прибыльность проекта.
--	---

Исходя из представленных преимуществ, можно сделать вывод, что данная форма взаимодействия публичного и частного сектора содействует росту качества и доступности инфраструктурных объектов, денежных средств, трудовых ресурсов, технологий и, как результат, содействует привлечению инвестиций.

Одна из главных причин необходимости использования форм и механизмов ГЧП и дальнейшего их развития является то, что на сегодняшний день обеспечение граждан качественными и доступными общественными благами, только за счёт бюджетных источников финансирования – невозможно.

В связи с этим логичным будет плодотворное сотрудничество государственного и частного секторов, последний имеет опыт деятельности по управлению проектами и берёт на себя обязательства по подготовке, организации и непосредственному осуществлению проекта, обеспечению ресурсами (оборудование, кадры, финансы) и предоставлению услуг по постпроектному обслуживанию. В свою очередь, представители государства, выступающие, как правило, в роли заказчика, обеспечивают частный бизнес объемом работ.

Осуществляя контроль, публичный сектор одновременно предоставляет частному бизнесу ряд привилегий. Например, в виде льгот по отдельным налогам при реализации социально-значимого проекта, а также возможности получения прибыли от управления объектом соглашения.

В международной практике взаимодействие представителей государственного и частного секторов через ГЧП получило распространение в различных сферах производства общественных благ, ключевыми среди которых являются:

- социальная инфраструктура (реконструкция и строительство общественных учреждений,

их полное обеспечение и содержание);

- транспортная инфраструктура (строительство автомобильных и железных дорог, водных портов, аэропортов и трубопроводов, а также их содержание и обеспечение эффективности их деятельности);
- жилищно-коммунальное хозяйство (реконструкция старых, проведение новых объектов инженерных сетей и их обслуживание, а также поддержания порядка на закрепленной территории).

С 2013 года по инициативе Национального центра развития государственно-частного партнёрства и Торгово-промышленной палаты с целью стимулирования субъектов Российской Федерации к более активному применению механизмов государственно-частного партнёрства проводится рейтинг регионов по уровню развития ГЧП. В 2018 году в ТОП-20 рейтинга регионов России вошел Ханты-Мансийский автономный округ [4], где в настоящее время реализуется масштабный проект ГЧП в сфере социальной инфраструктуры— «Строительство и эксплуатация социальных объектов в сфере образования в ХМАО-Югра на базе типового концессионного решения».

Предметом концессионного соглашения является финансирование, проектирование, создание и эксплуатация объекта КС. В рамках соглашения концессионер получает только право владения и эксплуатации (обслуживания) объекта на срок действия КС с возможностью передачи объекта образовательной организации для осуществления образовательного процесса. Возврат инвестиций обеспечивается за счет периодических выплат в виде платы концедента на стадии эксплуатации, а также доходов от оказания концессионером платных услуг. В целях защиты интересов концессионера, повышения привлекательности проекта для кредиторов и уменьшения стоимости заимствований, концедент заключает прямое соглашение с кредитором – ПАО «Сбербанк». Первое КС в рамках проекта заключено в г.Нефтеюганск 30 марта 2018г. [3].

Список литературы:

1. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнёрство в России: проблемы и перспективы // Отечественные записки. 2004. № 6.
2. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005. С. 21–22.
3. Обзор отраслевых практик реализации проектов ГЧП 2017-2018. Автономная некоммерческая организация «Национальный Центр развития государственно-частного партнёрства». – М.: АНО «Национальный Центр ГЧП», 2018. – 100 с.
4. Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП [Электронный ресурс] // Режим

доступа: <http://www.pppi.ru/regions> (22.11.2018)

5. Смирнов Е. Б., Чурбанов А. Е. Концессионные соглашения в России в контексте международного опыта [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.strategy-center.ru/page.php?vrub=inf&vid=881> (22.11.2018)
6. Тарануха, Ю.В. Микроэкономика. – Москва: Издательство «Дело и сервис», 2009. – С.548-560
7. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 30.07.2008 N 108-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».