

УДК 336.581:334.7

О. И. Еремина

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н.П. Огарёва, Саранск, e-mail: o.i.eremina@mail.ru

Е. Е. Родина

Московский финансово-юридический университет, Москва,
e-mail: e.e.rodina@bk.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РОССИИ

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, финансирование, инвестиции, социальная сфера, социальная инфраструктура.

В настоящее время поиск инструментов, позволяющих в условиях ограниченности бюджетных средств активизировать внутренние ресурсы для успешной реализации проектов в социальной сфере, выступает одной из ключевых задач, стоящих перед государством. В предлагаемой статье раскрыта необходимость объединения усилий государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства для удовлетворения социально-экономических интересов общества. Применение государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы направлено на экономию бюджетных ресурсов и при этом за государством сохраняется контроль за качеством исполнения частным партнером заключенного соглашения. Одновременно и частный бизнес заинтересован в осуществлении проектов в сфере производства и сбыта социальных услуг, имеющих устойчивый массовый спрос. Цель работы – исследование государственно-частного партнерства как одного из инструментов финансирования социальной сферы и социальной инфраструктуры в России. Теоретической основой исследования послужили нормативно-правовые документы, публикации отечественных и зарубежных ученых, аналитические обзоры органов государственного управления в области государственно-частного партнерства, а также материалы Национального Центра ГЧП. Методологическую основу исследования составили системный подход и общенаучные методы познания: научная абстракция, индукция и дедукция, анализ и синтез. Полученные результаты могут послужить предпосылкой для дальнейших исследований по вопросам развития государственно-частного партнерства в отечественной практике.

O. I. Eremina

National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk,
e-mail: o.i.eremina@mail.ru

E. E. Rodina

Moscow University of Finance and Law MFUA, Moscow,
e-mail: e.e.rodina@bk.ru

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR FINANCING THE SOCIAL SPHERE IN RUSSIA

Keywords: public-private partnership, financing, investments, social sphere, social infrastructure.

Currently, the search for tools that allow, in the conditions of limited budget funds, to activate internal resources for the successful implementation of projects in the social sphere is one of the key tasks facing the state. The proposed article reveals the need to combine the efforts of the state and business within the framework of public-private partnership to meet the socio-economic interests of society. The public partner aims the use of public-private partnership in the social sphere at saving budget resources, while the state retains control over the quality of execution of the concluded agreement. At the same time, private business is interested in implementing projects in the field of production and sale of social services that have a stable mass demand. The purpose of the work is to study public-private partnership as one of the tools for financing the social sphere and social infrastructure in Russia. The theoretical basis of the study was provided by regulatory documents, publications of domestic and foreign scientists, analytical reviews of government bodies in the field of public-private partnership, as well as materials of the National PPP Center. The methodological basis of the study was a systems approach and general scientific methods of cognition: scientific abstraction, induction and deduction, analysis and synthesis. The obtained results can serve as a prerequisite for further research on the development of public-private partnerships in domestic practice.

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП) как механизм финансирования социальной сферы во всем мире находится в фокусе внимания государства ввиду необходимости эффективного перераспределения общественных средств. Следует отметить, что к настоящему времени реализуемые в России ГЧП-проекты в социальных отраслях заняли лидирующие позиции по объемам инвестиций. Это соответствует сложившейся в европейской практике отраслевым приоритетам ГЧП. Так, в Великобритании контракты по ГЧП-проектам, реализуемым в здравоохранении и образовании занимают соответственно 36% и 31% от общей совокупности проектов, в Германии на образование приходится 43% всех соглашений ГЧП [8]. Заметим, что в нашей стране заинтересованность к участию в проектах ГЧП в социальной сфере проявляют как публичные, так и частные партнеры. Стимулирование государством развития ГЧП вызвано в первую очередь потребностью преодоления негативных тенденций в социальных отраслях (низкое качество, снижение доступности социальных услуг) и ограниченности бюджетных ресурсов. Интерес к участию в осуществлении социальных проектов как сфере производства и сбыта услуг, имеющих устойчивый массовый спрос, существует и у частного бизнеса. С каждым годом масштабы их вовлечения в ГЧП-проекты, направленные на повышение уровня благосостояния и качества жизни населения, развитие социальной инфраструктуры, расширяются и видоизменяются. Еще один важный аспект проблемы консолидации ресурсов государства и частного бизнеса для реализации общественно значимых проектов социальных отраслей и предоставления качественных государственных услуг заключается в том, что ГЧП повышает экономическую ценность и способствует развитию и модернизации социальной инфраструктуры [4]. Таким образом, роль ГЧП в обеспечении устойчивого развития социальных отраслей экономики заключается в том, что оно способствует, во-первых, устранению дисбаланса в бюджетных расходах на социальную инфраструктуру, повышению ее эффективности, во-вторых, стимулирует частную предпринимательскую инициативу в улучшении качества социальных услуг.

Целью исследования является анализ государственно-частного партнерства как

одного из инструментов финансирования социальной сферы и социальной инфраструктуры в России.

Материал и методы исследования

Теоретической основой исследования послужили нормативно-правовые документы, публикации отечественных и зарубежных ученых, аналитические обзоры органов государственного управления в области ГЧП, а также материалы Национального Центра ГЧП.

Методологическую основу исследования составили системный подход и общенаучные методы познания: научная абстракция, индукция и дедукция, анализ и синтез.

Результаты исследования и их обсуждение

В мировой практике в силу особенностей развития ГЧП в разных странах нет устоявшегося определения дефиниции «государственно-частное партнерство» («public-private partnership»). Традиционно ГЧП, с одной стороны, рассматривается как система взаимоотношений государства и частного сектора, широко используемая в качестве инструмента экономического и социального развития [6]. С другой стороны, как конкретные проекты, совместно реализуемые органами публичной власти и частными бизнес-структурами на объектах государственной и муниципальной собственности, а также по поводу предоставления общественных услуг государством, муниципалитетами и организациями бюджетного сектора [7].

Стоит отметить, что теоретическая основа ГЧП в социальной сфере может быть раскрыта на основе коллаборации идей ряда теорий управления. Так, в соответствии с положениями ресурсной теории, ГЧП направлено на поиск рациональных способов применения имеющихся в распоряжении ресурсов, в том числе финансовых, материальных, человеческих, организационных, владение и пользование которыми оказывает форсированное воздействие на конкурентоспособность и устойчивость партнерств в социальной сфере.

Согласно теории управления рисками, справедливое распределение рисков между участниками ГЧП должно осуществляться на основе их обязательств в рамках своей компетенции и учитывать универсальные инструменты и методы, используемые в процессе управления рисками проектов.

Это позволит своевременно идентифицировать, оценивать и минимизировать риски инфраструктурных проектов в социальной сфере и будет способствовать масштабному развертыванию последних.

В рамках теории управления проектами, предполагается, что реализация проектов ГЧП осуществляется по стадиям его жизненного цикла, что определяет оптимальное использование соответствующего инструментария управления и форсирует их выполнение. Ключевым таргетом в этом процессе будет осуществление полного объема работ в соответствии с указанными в договоре качеством и бюджетом. Значимыми позициями ГЧП в социальной сфере являются повышение оперативности и гибкости управления проектами, а также улучшение стратегий взаимоотношений с ключевыми участниками.

Реализация ГЧП в социальной сфере с позиции догм теории стейкхолдеров основана на предположении о том, что каждая заинтересованная сторона (органы государственной / местной власти, частные компании, потребители социальных услуг), задействованная в ГЧП, желает получить максимальные выгоды от такого проекта.

С определенной долей условности можно выделить такие универсальные крите-

рии, предъявляемые к проектам ГЧП в социальной сфере, как четкие целевые параметры и наличие плана по их достижению за конкретный период времени в условиях ограниченности ресурсов, уникальность получаемых результатов. Отметим, что проекты ГЧП реализуются на основе различных моделей финансирования, механизм которых базируется на следующих критериях, представленных в таблице 1.

Что касается реализации проектов ГЧП в социальной сфере, то обычно наиболее используемым вариантом является модель прямого финансирования, характерной особенностью которой является универсальность ее применения в проектах малой масштабно-

Общепризнанно, что последние годы стали важной вехой в развитии отраслей социальной сферы и социальной инфраструктуры в рамках ГЧП. Это обусловлено рядом причин, к наиболее важным из которых относятся: во-первых, асимметричность структуры бюджетных расходов и ограниченность бюджетных ресурсов; во-вторых, рост социальных расходов вследствие увеличения доли экономически неактивного населения; в-третьих, повышение уровня урбанизации населения, которое ведет к росту строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры.

Таблица 1

Модели механизма финансирования ГЧП

Параметр модели финансирования	Прямое финансирование	Проектное финансирование	Финансирование с привлечением профессиональных участников рынка ценных бумаг
Нормативное правовое регулирование	Нормативно-правовые акты (НПА), регулирующие ГЧП		
	НПА, регулирующие концессию		НПА, регулирующие рынок ценных бумаг
Инфраструктурное обеспечение	Информационное сопровождение проекта ГЧП Методическое сопровождение проекта ГЧП Организационное сопровождение проекта ГЧП Кадровый потенциал проекта ГЧП		
Специальные участники инфраструктурной среды	Институты развития (ВЭБ.РФ)		
	Специальная проектная компания		
Субъекты финансирования	Инвесторы и кредиторы	Группы инвесторов и кредиторов при участии проектной компании	Инвесторы и непрямые участники проекта
Разделение ответственности и рисков между сторонами	Риск на стороне инвестора при не реализации проекта	Пропорциональное распределение рисков между сторонами	Разделение рисков между сторонами; при наличии гарантий государства риск минимален
Источники возврата инвестиций	Платежи публичного партнера Коммерческая деятельность		

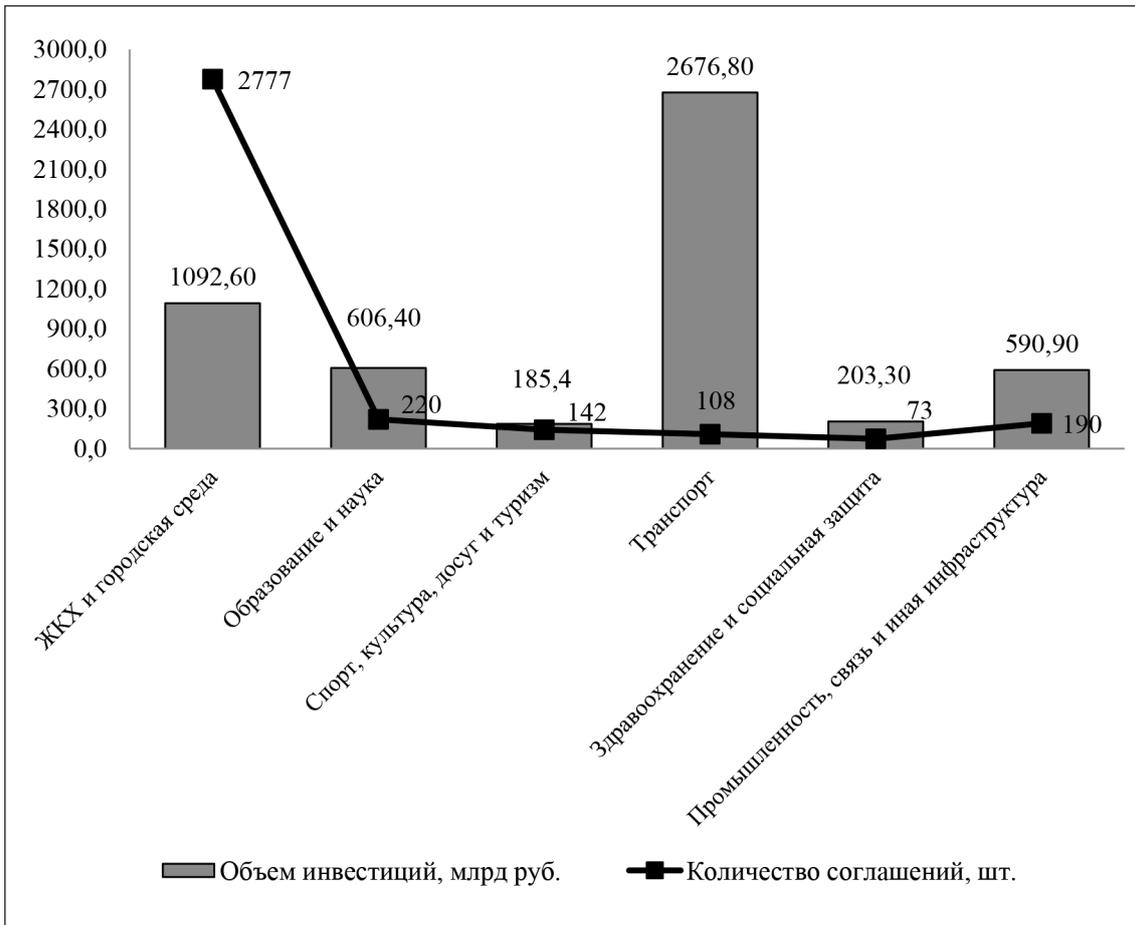


Рис. 1. Объем инвестиций и количество проектов ГЧП по основным инфраструктурным сферам в РФ в 2023 г.

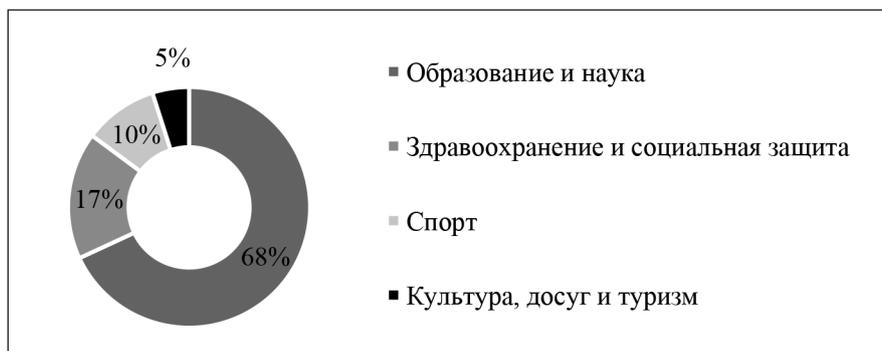


Рис. 2. Объем частных инвестиций ГЧП-проектов в социальную инфраструктуру в 2023 г.

Децентрализации бюджетных расходов в социальном секторе также способствуют программы федерального софинансирования проектов в рамках различных отраслевых государственных программ, к примеру, государственные программы «Развитие образования», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»

[1, 2], федеральный проект «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)» и др. [3]. Отметим, что по данным Национального Центра Государственно-частного партнерства [5], в 2023 г. отрасли социальной сферы и социальная инфраструктура заняли ведущие позиции по объемам инвестиций в запущенные ГЧП-проекты (рис. 1).

Таблица 2

Динамика впервые заключенных ГЧП-проектов в социальном секторе

Год	Заключено проектов в социальном секторе, ед.			Инвестиции в социальный сектор	
	всего	в том числе в форме		всего, млрд руб.	в том числе частные инвестиции, млрд руб. (% от общего объема инвестиций в социальном секторе)
		концессионное соглашение	СГЧП (СМЧП)		
2023	62	60	2	358,6	191,6 (53,4%)
2022	98	94	4	244,0	149,7 (61,4%)
2021	48	37	11	77,8	50,1 (64,4%)

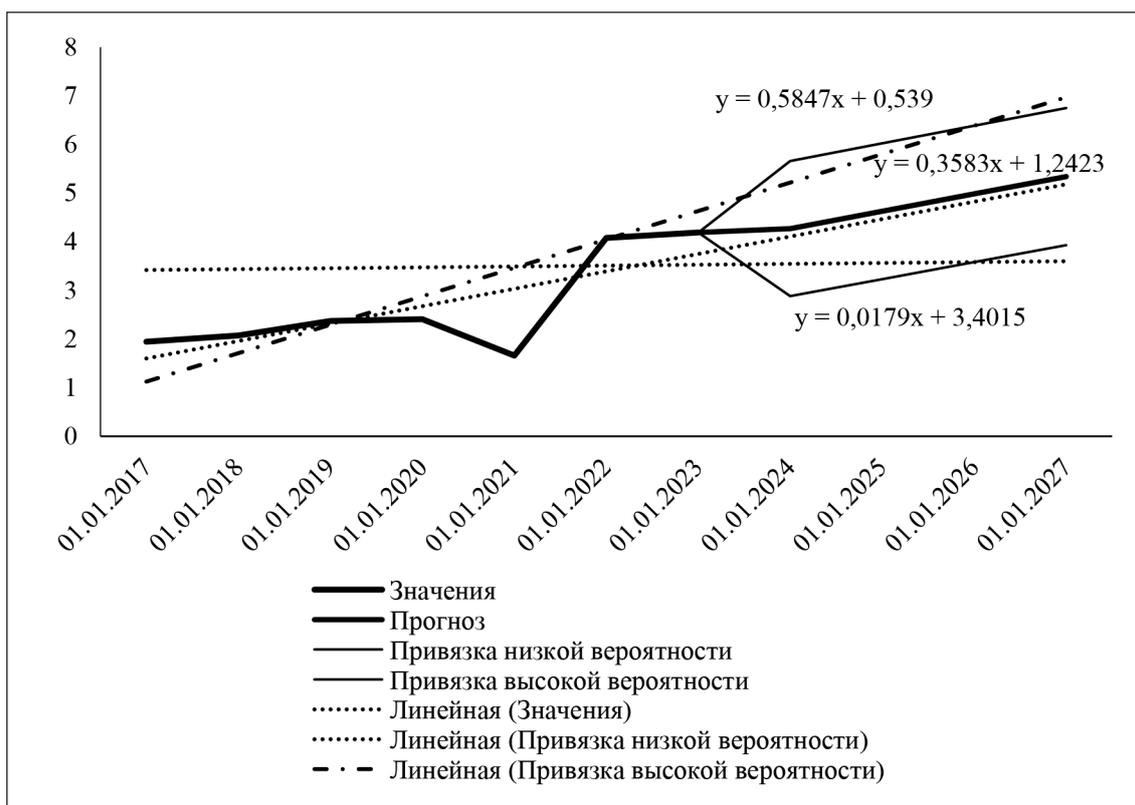


Рис. 3. Прогноз финансового обеспечения ГЧП-проектов

Как видно из рис. 1, в социальной сфере реализуется 18,6% ГЧП-проектов (435 контрактов), объем инвестиций составляет 995,1 млрд руб. Почти половина проектов законтрактованы в образовании, треть – в спорте, культуре, досуге и туризме, остальные – в здравоохранении и социальной защите. Следует отметить, что за последние пять лет объем инвестиций в социальную инфраструктуру увеличился в 2,4 раза, в том числе наблюдался рост частных инвестиций, который в 2023 г. составил 891,5 млрд руб. (рис. 2).

По оценкам Национального Центра ГЧП [5], в 2023 г. было заключено 62 проекта, что

составило 53% от общего числа вновь законтрактованных проектов в текущем году (к сведению, в 2015 г. было 6%) на общую сумму 358,6 (46,8% от общего числа инвестиций) млрд руб., включая 191,6 млрд руб. частных инвестиций (таблица 2).

Известно, что большинство проектов составляют концессии в школьном образовании: 25 проектов на 49,0 млрд руб. общих инвестиций (из них 32,4 млрд руб. – частных), которые реализуются в 23 регионах, в том числе в Нижегородской области (6 проектов), Краснодарском и Пермском краях (по 5 проектов) и в ряде других субъектах РФ.

Что касается Мордовии, то республика не является тем регионом, который активно использует ГЧП для реализации социальных инфраструктурных проектов. Так, в 2023 г. Мордовия среди субъектов РФ в интегральном рейтинге по уровню развития сферы ГЧП занимала 52 место. Относительно уровня 2022 г. ее позиция в рейтинге значительно ухудшилась (-17). Приоритетными сферами для реализации проектов ГЧП в республике являются ЖКХ, туристическая и спортивная инфраструктуры. Наиболее часто используемой формой ГЧП в Республике Мордовия является концессия. За период 2017-2023 г. в регионе действуют 54 соглашения о реализации ГЧП-проектов на 4,19 млрд руб. частных инвестиций, реализация которых способствует повышению качества и доступности услуг населению, созданию комфортной городской среды и улучшению экологии республики.

Для успешной реализации проектов ГЧП важным является прогнозирование их финансового обеспечения. Прогнозирование финансирования ГЧП-проектов требует учета различных сценариев развития событий. Важно рассмотреть базовый, оптимистический и пессимистический прогнозы для оценки возможных сценариев финансовых исходов. Оптимистический сценарий предполагает благоприятные экономические условия, стабильный рост доходов и минимальные риски. Пессимистический сценарий, напротив, учитывает возможные экономические трудности, снижение доходов и увеличение затрат. Прогноз по базовому сценарию представляет собой наиболее вероятный исход, основанный на текущих экономических данных и тенденциях (рис. 3).

Как видно из рисунка 3, прогноз по оптимистическому сценарию демонстрирует увеличение объема частных инвестиций в ГЧП-проекты на 61,1% к 2027 г. Прогноз по пессимистическому сценарию учитывает негативные факторы, поэтому в 2024 г. ожидается сокращение инвестиций на 31,2% по сравнению с 2023 г., а затем также ожидается увеличение объема частных инвестиций в проекты ГЧП, на 6,2%. Пессимистический прогнозный сценарий показывает, что в среднесрочной перспективе наблюдается рост инвестиций в ГЧП-проекты.

Принимая во внимание многообразие факторов, учет которых необходим при разработке и внедрении ГЧП-проектов, тем

не менее выделим ключевые риски, которые могут возникнуть в стране или регионе и негативно повлиять на финансовое обеспечение ГЧП-проектов:

- экономические (кризисы, инфляция или рецессия могут снизить доходы и увеличить затраты, что негативно скажется на финансовых показателях ГЧП-проектов);
- правовые (непредвиденные изменения в налоговом или регуляторном законодательстве могут увеличить затраты или создать дополнительные барьеры для реализации ГЧП-проектов);
- политические (политическая нестабильность или изменения в государственной политике могут привести к пересмотру условий финансирования или даже к отмене проектов ГЧП);
- технологические (задержки во внедрении новых технологий или их неэффективность могут увеличить затраты и снизить ожидаемую прибыльность проектов ГЧП);
- социальные (негативное восприятие ГЧП-проектов населением или протесты могут замедлить их реализацию и увеличить затраты на коммуникацию и управление конфликтами);
- природные катастрофы могут повредить инфраструктуру и увеличить затраты на реализацию ГЧП-проектов.

Заметим, что реализация подобных рисков учтена в пессимистическом прогнозном сценарии. Согласно базовому прогнозному сценарию, к 2027 г. ожидается равномерный стабильный прирост частных инвестиций в сферу ГЧП относительно уровня 2024 г. на 27,5%

Развитие ГЧП в социальной сфере требует проработки ряда вопросов, среди которых:

а) снижение налоговой нагрузки на концессионеров и частных партнеров путем предоставления концессионерам права налогового вычета суммы НДС на товары (работы, услуги) по капитальному гранту, который выплачивается в виде субсидий или бюджетных инвестиций, а также введение повышательных коэффициентов для ускоренной амортизации имущества, создаваемого в рамках соглашений о ГЧП и концессионных соглашений вне зависимости от размера проекта;

б) внедрение специализированных финансовых инструментов (например, региональных облигаций) для финансирования ГЧП-проектов;

в) совершенствование нормативно-правовой базы в части внесения изменений в нормативные акты для упрощения процедур заключения и реализации концессионных соглашений;

г) повышение прозрачности и доступности информации о проектах ГЧП;

д) обучение и повышение квалификации специалистов по вопросам ГЧП;

е) мониторинг и оценка эффективности реализации ГЧП-проектов, публикация отчетов о результатах реализации ГЧП-проектов и их влиянии на социально-экономическое развитие страны и/или региона.

Заключение

Проведенное исследование показало, что ГЧП является достаточно востребованной формой реализации проектов, при которой частные инвестиции привлекаются для

выполнения государственных функций. При реализации ГЧП-проектов в отраслях социальной сферы наиболее часто встречающейся формой ГЧП является концессионное соглашение, особенностью которого является регулярные выплаты концессионером концеденту за владение и пользование тем имуществом, титул собственности на который сохраняется за публичным партнером. ГЧП может стать эффективным инструментом финансирования социальной сферы и социальной инфраструктуры, поскольку оно способствует привлечению частных инвестиций в те проекты, которые являются довольно затратными для государства. Вместе с тем, ГЧП может способствовать повышению эффективности инвестиционных проектов за счет ускорения реализации проектов, использования передовых технологий и опыта частного сектора.

Библиографический список

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1642 «Об утверждении Государственной программы «Развитие образования» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/115042/> (дата обращения: 15.07.2024).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 г. № 377 «Государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/858/events/> (дата обращения: 15.07.2024).
3. Паспорт федерального проекта «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)» (утв. Проектным комитетом по федеральным проектам «Развитие физической культуры и массового спорта», «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)», «Развитие спорта высших достижений», протокол от 23.12.2021 № 1 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_409622/ (дата обращения: 15.07.2024).
4. Никитина Л.М., Кравченко П.А. Теоретический подход к исследованию государственно-частного партнерства в социальной сфере // Современная экономика: проблемы и решения. 2024. № 4 (172). С. 8-21.
5. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2023 года: аналитический дайджест // Национальный Центр ГЧП. 2024. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf> (дата обращения: 17.07.2024).
6. Соколов М.Ю. Государственно-частное партнерство: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2022. 111 с.
7. Черевко В.Е., Бережных М.А. Использование государственно-частного партнерства в России: анализ преимуществ и перспектив // Экономика и бизнес: теория и практика. 2024. № 5-2 (111). С. 198-203.
8. Batjargal T., Zhang M. Review on the Public-Private Partnership // Management Studies. Jan.-Feb. 2022. Vol. 10, No. 1. С. 1-11. DOI: 10.17265/2328-2185/2022.01.001.