

УДК 336.02, 338.24

О. В. Андреева

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону,
email: olvandr@ya.ru

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, социальная сфера, социальные инновации, социальное развитие, финансовый механизм, расходы бюджета

Существенным преимуществом государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере, выступающего механизмом взаимодействия государственного и частного секторов, можно назвать его целевую направленность на модернизацию и развитие социальной инфраструктуры. ГЧП в социальной сфере выступает инструментом реализации социальных инноваций, поскольку способствует совместному решению актуальных социальных проблем и удовлетворению социальных потребностей через мобилизацию ресурсов; драйвером социально-экономического развития, способствующим дать адекватный ответ возникающим социальным и экономическим вызовам. В статье дано авторское определение ГЧП в социальной сфере, представлены результаты анализа российского рынка ГЧП-проектов, рассмотрена практика финансирования проектов ГЧП в социальной сфере в разрезе отраслей (образование, здравоохранение, культура, спорт), обозначены последствия пандемии новой коронавирусной инфекции для рынка ГЧП-проектов, определены факторы развития ГЧП в социальной сфере, намечены проблемные области для дальнейших исследований.

O. V. Andreeva

Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, email: olvandr@ya.ru

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SOCIAL SPHERE

Keywords: public-private partnership, social sphere, social innovation, social development, financial mechanism, budget expenditures

A significant advantage of public-private partnership (PPP) in the social sphere, acting as a mechanism for interaction between the public and private sectors, can be called its focus on the modernization and development of social infrastructure. The development of social infrastructure is one of the key elements of the social development of territories and requires significant investments in order to satisfy the constantly growing demand of the population. Nevertheless, in order to attract financing, new approaches to the construction and operation of infrastructure facilities are required, taking into account social factors, along with economic efficiency. Social infrastructure is less risk-prone, improves people's lives, and is more efficient and profitable in terms of return on investment. Developed countries have long taken into account the factors of sustainability in the implementation of infrastructure projects, and international financial organizations are developing their own policies to assess their sustainability. In addition, such infrastructure contributes to the achievement of national and international development goals and strategies. Russia, as a major participant in the international arena, is also committed to the principles of sustainability, but it is inferior to developed countries in terms of the pace of their implementation and in building sustainable infrastructure. PPP in the social sphere acts as a tool for the implementation of social innovations, since it contributes to the joint solution of urgent social problems and the satisfaction of social needs through the mobilization of resources; a driver of socio-economic development, contributing to an adequate response to emerging social and economic challenges. The author gives a definition of PPP in the social sphere, presents the results of the analysis of the Russian market of PPP projects, considers the practice of financing PPP projects in the social sphere in the context of industries (education, health care, culture, sports), outlines the consequences of the new coronavirus infection pandemic for the PPP market. projects, the factors for the development of PPP in the social sphere are identified, problem areas for further research are outlined.

Современная социально-экономическая ситуация в стране повышает значимость взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора для реализации общественно значимых целей и задач. Государственно-частное партнерство в последние годы высту-

пает достаточно сильным стимулом для модернизации инфраструктурных объектов, в том числе социальной сферы, является действенным способом осуществления инвестиционной политики, стимулирующей устойчивый экономический рост страны.

Существенным преимуществом ГЧП в социальной сфере, выступающего механизмом взаимодействия государственного и частного секторов, можно назвать его целевую направленность на модернизацию и развитие социальной инфраструктуры. Функционирование механизма ГЧП отличается повышенной эффективностью использования государственной собственности, высоким инвестиционным потенциалом региона, высоким качеством оказываемых услуг, высокой степенью удовлетворения социальных потребностей общества.

Актуальность исследования обуславливают имеющиеся проблемы развития ГЧП как инструмента взаимодействия государства и частного инвестора, а также недостаточная проработанность методологических, теоретических и практических вопросов использования данного партнерства и его финансовых особенностей.

Цель исследования заключается в изучении и развитии теоретических аспектов, отражающих специфические черты ГЧП как способа участия частного инвестора при поддержке государства в социальном развитии, а также выработке рекомендаций и выявлении факторов развития ГЧП в социальной сфере.

Для достижения указанной цели считаем необходимым проработать следующие вопросы:

- проанализировать теоретические аспекты, концепции исследования финансового механизма государственно-частного партнерства;
- рассмотреть в динамике российский рынок ГЧП в социальной сфере;
- провести анализ зарубежной практики реализации и финансирования проектов ГЧП в социальной сфере;
- разработать рекомендации по повышению экономического и социального эффекта от использования механизмов государственно-частного партнерства.

В данной статье представлены результаты исследования некоторых перечисленных вопросов.

Новизна полученных результатов заключается в развитии теоретических представлений и выработке практических рекомендаций, которые направлены на модернизацию финансовых отношений в процессе взаимного сотрудни-

чества власти и бизнеса для получения положительного социального и экономического эффекта для населения.

Материал и методы исследования

Аналитическая работа проводилась по данным, находящимся в открытом доступе на официальных сайтах Министерства финансов РФ, Национального Центра государственно-частного партнерства, Платформы поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра», Информационно-аналитического портала «Государственно-частное партнерство в России», Ассоциации «Центр развития ГЧП», IPT Group и др. При подготовке статьи применялись общие и частные методы исследования: дедукция и индукция, анализ, синтез, методы классификации, методы системного, сравнительного, экономико-статистического анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

В последние годы вопрос применения и развития особой формы сотрудничества публичной власти и частного сектора – государственно-частного партнерства – в различных сферах деятельности приобретает все большую актуальность. Следует отметить, что участие государства в развитии различных отраслей экономики (энергетика, транспорт, коммунальные услуги) имеет положительный эффект. В то же время бизнес отличается гибкостью и быстрой реакцией на изменения, происходящие в обществе, высоким уровнем мобильности и наличием новых усовершенствованных технологий.

В настоящее время существует тенденция увеличения внимания государства к такой форме взаимодействия. В первую очередь это проявляется в таких общественно значимых сферах, как транспорт, электроэнергетика, образование, здравоохранение, культура и т.д. Это объясняется ситуацией, когда органы власти не располагают достаточным объемом бюджетных средств, который необходим для реализации социально-экономических задач страны. В то же время частные инвесторы заинтересованы в определенных видах деятельности. Тогда и применяется такая форма

сотрудничества частного сектора и органов власти, как государственно-частное партнерство. Особую значимость и актуальность тема развития ГЧП приобрела в условиях экономического кризиса, когда многие отрасли российской экономики столкнулись с потребностью в государственной поддержке.

Понятие «государственно-частное партнерство» (англ. public-private partnership, PPP) появилось в 1980-х годах для обозначения особой формы взаимоотношений государства и бизнеса, главным образом в социальной сфере и инфраструктурных проектах. До настоящего времени не сложилась единая трактовка понятия государственно-частного партнерства, что вполне объяснимо по причине прежде всего существенных различий в зарубежной и российской практике применения данной формы взаимодействия власти и бизнеса.

Одним из наиболее полных и соответствующих требованиям существующей действительности нам представляется определение государственно-частного партнерства, разработанное Центром ГЧП, который функционирует при Государственной корпорации «Внешэкономбанк». В данном определении ГЧП рассматривается как «привлечение на контрактной основе органами государственной власти частного бизнеса в целях более эффективного выполнения социально значимых задач государства на условиях возмещения затрат, распределения рисков, компетенций, обязательств» [1].

Согласно Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации и внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) ГЧП – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенным в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного

самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

В Резолюции Европейского парламента о государственно-частном партнерстве, государственных закупках и концессиях ГЧП определяется как «инструмент государственного управления, связывающий государство и частный сектор и обеспечивающий долгосрочное процессуальное материальное взаимодействие, необходимое для оказания общественно значимых государственных услуг» [2].

В статье М.В. Пен и Е.А. Уразовой представлены результаты сравнительного анализа подходов к определению понятия ГЧП в зарубежных странах и России [3]. Важный вывод, который сделали авторы – во всех подходах наличествует указание на социальную значимость проектов.

Активная реализация проектов публично-частного партнерства (ПЧП) в сфере социальной инфраструктуры началась в Великобритании в рамках программы Частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative — PFI) [4]. Программа PFI начиналась с транспортных проектов. Но со временем большинство составили проекты в области социальной инфраструктуры – строительство больниц, образовательных учреждений. Школьные проекты реализуются на «коллективной» основе путем объединения в один пул нескольких школ для одного и того же публичного заказчика. Отличительная особенность программы PFI – множество сравнительно небольших по размеру отдельных объектов. Основная масса проектов PFI в социальной инфраструктуре реализуется местными властями, но большая часть финансирования лежит на центральном правительстве. Такое финансирование называют «кредиты для PFI». Оно, как правило, покрывает главные капитальные затраты в общей сумме проекта, а местным властям остается оплачивать операционные расходы из своих обычных доходов. Такой высокий уровень централизации отличает программу PFI от программ ПЧП в других странах. Очевидно, что именно факт обеспечения финансирования капитальных расходов инвестора из средств национального бюджета стал важным фактором быстрого роста проектов PFI в социальной инфраструктуре.

Германия приступила к активному внедрению механизмов ПЧП в социальную сферу относительно недавно (примерно с 2002 года); подавляющее большинство проектов реализуется в сфере компетенции местного самоуправления; при этом основную долю составляют относительно небольшие проекты. Важно подчеркнуть взвешенный, продуманный подход к имплементации данного механизма на всех уровнях публичной власти. Он выражается и в том, что практически все проекты в обязательном порядке проходят предварительную оценку эффективности ПЧП в сравнении с другими механизмами реализации проекта (в первую очередь бюджетного финансирования, в т.ч. за счет банковского кредита); собраны значительные базы данных о проектах ПЧП, реализованных (реализуемых) в различных землях и муниципалитетах, которыми могут воспользоваться заинтересованные субъекты; создана целая специализированная инфраструктура, необходимая для формирования и реализации успешных, качественных проектов ПЧП [5].

Изучив зарубежные источники, можно выделить несколько концептуальных подходов к определению сущности и особенностей данной формы взаимодействия государственного и частного секторов: ГЧП – это любое взаимодействие государства и бизнеса, включая корпоративную социальную ответственность, благотворительность и т.п.; ГЧП – это альтернативный способ приватизации, выступающий инструментом государственного регулирования экономики.

Приведем точки зрения ведущих российских ученых, занимающихся проблематикой ГЧП. Так, А.Г. Зельднер определяет ГЧП как «совокупность определенных институтов и механизмов, которая учитывает специфические особенности проектов ГЧП, а также их юридическое оформление с определением обоюдных обязательств, распределением ответственности и рисков между субъектами рыночных отношений» [6, с.35]. Г.А. Борщевский в своих трудах рассматривает ГЧП как «способ вовлечения частного бизнеса в реализацию строительства и обслуживания инфраструктурных объектов социальной направленности с целью использования этих объектов

для решения социально-экономических задач, а также достижения целей регионального развития» [7].

ГЧП в социальной сфере следует рассматривать как инструмент финансового обеспечения и реализации приоритетных проектов национального уровня [8], как инструмент повышения благосостояния населения [9]. По нашему мнению, ГЧП в социальной сфере выступает инструментом реализации социальных инноваций, поскольку способствует совместному решению актуальных социальных проблем и удовлетворению социальных потребностей через мобилизацию ресурсов; драйвером социально-экономического развития, способствующим дать адекватный ответ возникающим социальным и экономическим вызовам. Однако на практике оно еще не стало значимым фактором, определяющим социально-экономическое развитие территорий, хотя имеет серьезный потенциал [10, 11].

Опираясь на имеющиеся трактовки ГЧП и особенности ГЧП в социальной сфере, сформулируем соответствующее определение.

По нашему мнению, государственно-частное партнерство в социальной сфере – это совокупность механизмов привлечения финансовых и иных ресурсов частного предпринимательского сектора в целях их совместного использования с органами государственной власти для достижения социальных целей развития, удовлетворения потребностей и интересов общества, что предполагает разнообразие форм долгосрочного взаимодействия частного и государственного секторов для получения положительного экономического и социального эффекта для населения.

Сегодня перед региональными и муниципальными властями стоит приоритетная задача по формированию комфортной и безопасной городской инфраструктуры, поскольку 75% населения России проживают в городах, которые формируют 68,6% ВВП страны [12]. В этой связи, несмотря на изменения экономической конъюнктуры, для достижения национальных целей развития городам необходимо более активно внедрять механизмы государственно-частного партнерства, использование которых способно качественно повлиять

на модернизацию общественной инфраструктуры для удовлетворения растущего спроса граждан на современное качество жизни. Более того, привлечение инвестиций на принципах ГЧП ориентирует управленческие команды на формирование новых компетенций и применение технологических решений.

По количеству коммерческих закрытий на рынке преобладают проекты коммунально-энергетической сферы, а по объему привлекаемого финансирования – проекты транспортного сектора. Транспорт аккумулирует более половины общего объема инвестиций, хотя в количественном отношении 75% инфраструктурного портфеля России составляют проекты коммунально-энергетической сферы.

Тем не менее, в 2021 году объем инвестиций был распределен практически поровну между этими сферами: 45% пришлось на коммунально-энергетическую сферу и 47% – на транспортную. Оставшиеся 8% инвестиций (6,4 млрд рублей) в 2021 году направлялись на реализацию проектов в социальной и иных сферах, из которых 5 млрд рублей вложены в развитие IT-инфраструктуры (рис. 1).

Что касается распределения ГЧП-проектов по территории России, то необходимо отметить лидеров по числу реализуемых ГЧП-проектов и по объему инвестиций – Приволжский и Центральный федеральные округа: 961 и 644 проекта соответственно. Также выделяется Северо-Западный федеральный округ, в котором реализуется 254 ГЧП-проекта с общими инвестициями 555 млрд рублей.

В меньшей степени механизмы ГЧП востребованы в Северо-Кавказском федеральном округе, на который приходится 0,3% совокупного объема инвестиций и 1% портфеля проектов [12].

Лидерами по душевым инвестициям в 2021 году являются Дальневосточный, Уральский и Южный федеральные округа, где в ГЧП-проекты вложено более 1 тыс. рублей на человека.

На муниципальном уровне реализуется почти 90% проектов, на которые приходится при этом менее 15% общих инвестиций в ГЧП-проекты. На региональном и федеральном уровнях запускаются наиболее капиталоемкие проекты, направленные преимущественно на создание транспортной

(117 проектов) и социальной (244 проекта) инфраструктуры.

В 2021 году муниципалитеты запустили 22 проекта на сумму 28 млрд рублей, а субъекты РФ – 15 проектов на сумму 51 млрд рублей.

В целях стимулирования применения механизмов ГЧП Национальный Центр ГЧП совместно с ВЭБ.РФ реализует программу поддержки государственно-частного партнерства в регионах. Данная мера направлена на выработку и реализацию эффективных решений для скорейшего запуска перспективных проектов в различных сферах общественной и промышленной инфраструктуры с привлечением экспертного сообщества.

Рассмотрим практику финансирования проектов ГЧП в социальной сфере в разрезе отраслей (образование, здравоохранение, культура, спорт).

В 2020 году на образовательную инфраструктуру из федерального и региональных бюджетов выделено 344,6 млрд рублей, что на 11,7% больше, чем в 2019 году [14].

За счет федерального бюджета, на который приходится примерно 6,4% указанных расходов, обычно финансируют создание вузовской инфраструктуры и объектов, относящихся к дополнительному образованию [15].

На регионах лежит основная нагрузка по строительству и капитальному ремонту школ, детских садов и учреждений среднего профессионального образования – из бюджетов субъектов на эти цели в 2020 году использовали 322,4 млрд рублей.

За создание дошкольной инфраструктуры отвечает национальный проект «Демография» (758 млрд рублей), за развитие школьной и вузовской инфраструктуры – национальный проект «Образование» (152,3 млрд рублей). Финансирование в 2021 году по ним увеличили, но так как в этих проектах велика доля социальных выплат, отследить, какая часть средств идет именно на инфраструктуру, крайне сложно.

Наибольший объем вложений из бюджетов всех уровней традиционно направляли на развитие школьной и дошкольной инфраструктуры: 185,8 млрд рублей и 104 млрд рублей соответственно.

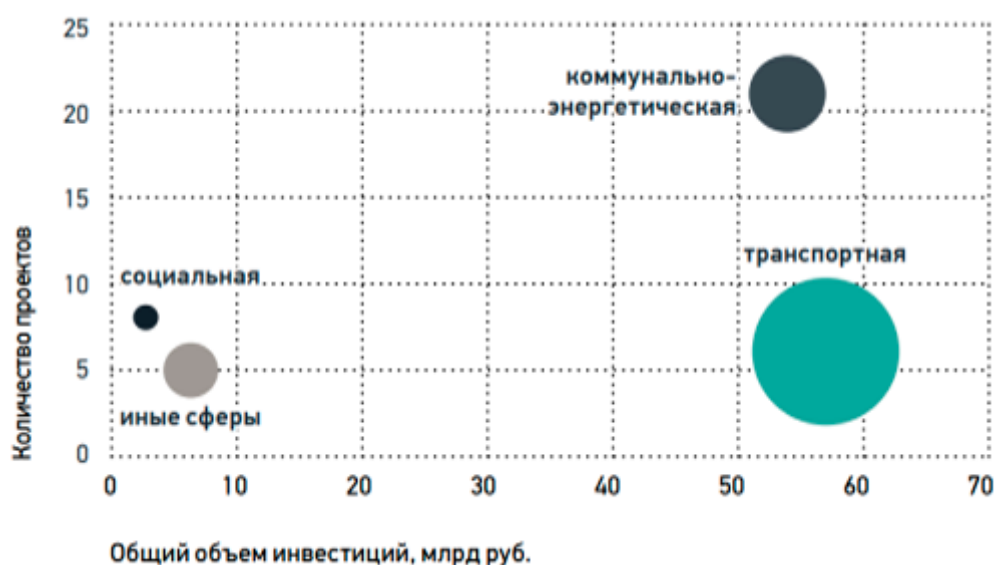


Рис. 1. Инвестиции в основные инфраструктурные сферы в 2021 году [13]

Причем если расходы на школы за год выросли на 20%, то на детские сады они снизились на 7,2% [16]. Такая ситуация связана с тем, что в майском указе Президента была поставлена задача обеспечить всех детей местами в детских садах к 2021 году и по мере частичного приближения к цели расходы постепенно замедлялись. Для школ уже во время пандемии поставлена другая задача – создание 1,2 млн новых мест к 2025 году, – и, вероятно, пик строительства объектов еще не достигнут.

Пандемия не сорвала сроки по вводу новых школьных и дошкольных объектов (хотя в отдельных регионах переносы сроков окончания строительства были), а в целом даже ускорила их создание.

В Министерстве просвещения РФ отчитались о создании в 2020 году более 828 детских садов на 122 тыс. мест, при том что до пандемии планировали ввести 737 дошкольных организаций почти на 104 тыс. новых мест. Но показатели майского указа уже не будут достигнуты своевременно из-за накопленного в предыдущие годы отставания. Обеспеченность детскими садами составляет 92,1%, а к концу 2021 года она вырастет до 98,4%. Проблемой федеральные власти считают существенные различия в стоимости строительства детских садов в расчете на одно и то же

количество детей в близких друг к другу регионах [15].

Ускоренный рост вложений в 2020 году коснулся и общеобразовательной инфраструктуры. По данным Минпросвещения, в прошлом году сдали в эксплуатацию более 270 школ на 169 тыс. школьников, хотя еще до введения весеннего локдауна в министерстве заявляли о планах по строительству 183 школ на 109 тыс. мест [17].

За год почти на 11%, до 16 млрд рублей, выросли вложения государства в инфраструктурное развитие высших учебных заведений. Но в отличие от школ, этот объем не перекрыл максимумы вложений прошлых лет. Так, например, в 2015 году на строительство и капитальный ремонт вузов направили свыше 22 млрд рублей.

Поскольку количество детских садов уже скоро может достичь уровня, обеспечивающего всех детей местами, а потребность в строительстве школ останется высокой, вероятно, интерес частных инвесторов будет попрежнему фокусироваться на общеобразовательной инфраструктуре, а не на вузовской или дошкольной.

В ближайшие три года федеральные расходы по национальному проекту «Образование» будут выше, чем предусматривалось в допандемических планах (120-150 млрд рублей против 120-

136 млрд рублей), и заметно больше, чем было потрачено в его рамках по итогам 2020 года (115 млрд рублей) [15].

Озвученные Министерством просвещения РФ планы по строительству более чем 1,9 тыс. школ на 1,2 млн учеников к 2025 году могут потребовать вложений в объеме не менее 1,2 трлн рублей. При этом общие вложения в нацпроект «Образование», который не исчерпывается расходами на одну лишь школьную инфраструктуру, не превысят в ближайшие три года 500-560 млрд рублей. Даже если переложить данные расходы по новым школам на региональные бюджеты, с учетом нынешнего темпа расходов они будут построены только через шесть-семь лет.

Именно поэтому государство будет вынуждено чаще прибегать к помощи инвесторов. В начале года власти сообщили, что в строительстве школ могут принять участие Сбербанк и ВЭБ. РФ, а общая сумма привлеченных ими средств составит 300 млрд рублей. Работа над проектами будет происходить в том числе на условиях ГЧП, и для этого может быть использована компания «Просвещение», в состав акционеров которой в июне 2021 года вошли обе эти организации, а также Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) [18].

Реализация таких проектов в концессионном или ГЧП-формате будет зависеть и от готовности региональных властей. Проекты по строительству школ в формате концессий уже запущены в Ханты-Мансийском автономном округе и планируются в Пермском и Приморском краях, Нижегородской, Челябинской и Иркутской областях.

Практика участия частного сектора в ГЧП-проектах по строительству **объектов образования** – школ и детских садов – в районах с новой застройкой будет только расширяться. Скорректированные в 2020 году параметры нацпроекта «Жилье и городская среда» предполагают увеличение темпов жилищного строительства: к 2030 году должно вводиться не менее 120 млн кв. метров жилья в год. В новых жилых кварталах потребуются развивать коммунальную, транспортную и социальную инфраструктуру. Крупные игроки строительного рынка заинтересованы в повышении привлекательности

жилых комплексов для потенциальных покупателей, а региональные и местные власти – в создании необходимой инфраструктуры с привлечением частного капитала и снижении нагрузки на свои бюджеты.

В мае 2021 года стало известно, что правительство определило на 100% принадлежащую ГК «Просвещение» компанию «ПроШкола» возможным концессионером для региональных и муниципальных соглашений по объектам образования без проведения конкурсов в рамках госпрограммы «Развитие образования» [12].

По данным на начало мая 2021 года, в образовательной сфере было заключено 18 соглашений дороже 100 млн рублей с общим объемом инвестиций в размере почти 29 млрд рублей. Большинство из них предполагают создание школ и только два – детских садов.

Ближе всего к достижению целей, поставленных властями, находится дошкольная инфраструктура. Несмотря на рост обеспеченности детскими садами, близкой к 100%, потребность в них в ближайшие годы не исчезнет – в крупных регионах будут реализовывать проекты по модернизации старых объектов и созданию новых. Кроме того, темпы создания дошкольной инфраструктуры не всегда успевают за темпами жилой застройки.

Вузовская инфраструктура тоже могла бы пойти по пути частных вложений в рамках концессий, но такие учреждения чаще всего находятся в федеральной собственности и предполагают федеральный уровень реализации проектов.

Вложения в эту сферу до 2025 года планируются более скромные: 36 млрд рублей пойдут на создание 36 объектов – новых университетских кампусов вместимостью свыше 23,6 тыс. человек. В частности, первые кампусы планируют построить на территории Новосибирского академгородка, студгородка в Пучково Калужской области и МГТУ им. Баумана в Москве.

Поскольку планы государства по развитию университетской инфраструктуры не исчерпываются 2024 годом – до 2030 года оно рассчитывает создать несколько студенческих городков мирового уровня – и эта сфера могла бы

со временем эффективно использовать возможности концессий и ГЧП.

Медицинские объекты в пандемический год ожидаемо были в приоритете у государства. На проекты в сфере здравоохранения в 2020 году было выделено из бюджетов всех уровней 161,6 млрд рублей, что на 42,4% превысило расходы предыдущего года. До 2018 года бюджетные траты на строительство и ремонт в этой сфере составляли менее 110 млрд рублей в год [12].

Развитие медицинской инфраструктуры «упаковано» в национальный проект «Здравоохранение», на который в 2021 году запланировано 254,7 млрд рублей против фактических 295,7 млрд рублей по итогам 2020 года. Но, как и в случае с образованием, выделить расходы, идущие на строительство и ремонт, а не на социальные выплаты, здесь очень сложно.

Почти 87% вложений (140,1 млрд рублей) в 2020 году пришлось на региональные бюджеты, и через них же наиболее интенсивно шли расходы: если за год объем федеральных вложений вырос на 13,8%, то региональных – на 48% [14].

На развитие стационарной и амбулаторной помощи в 2020 году направили более половины всех средств (81,4 млрд рублей), на скорую медпомощь – 0,1% инфраструктурных расходов (0,7 млрд рублей).

Из-за того, что усиленные вложения начались только в прошлом году, и с учетом длительности строительного цикла рост количества построенных медицинских объектов и новых койко-мест можно будет зафиксировать лишь в 2022-2023 годах.

Кроме того, большая часть дополнительных вложений в медицинскую инфраструктуру пошла непосредственно на борьбу с COVID-19. Превышение инфраструктурных расходов 2020 года над 2019 годом по сфере составило 48,1 млрд рублей. При этом на строительство и капитальный ремонт инфекционных стационаров, по данным итогового отчета Минздрава, регионы суммарно потратили 35 млрд рублей.

Так, в 2020 году в 31 регионе ввели 40 инфекционных стационаров на 4 тыс. мест. Из них в 23 регионах было по-

строено 30 госпиталей на 3 тыс. коек силами Министерства обороны Российской Федерации из быстровозводимых конструкций.

Поскольку пандемия все еще не завершилась, регионы продолжают строить и ремонтировать профильные инфекционные больницы. В 2021 году на это потратят меньше – 3 млрд рублей. Объявленная правительством модернизация инфекционной службы потребует вложений в размере 18 млрд рублей только в этом году.

Необходимость расходовать средства сразу по нескольким важным направлениям может дать импульс более частому использованию в сфере здравоохранения частных вложений и инструментов государственно-частного партнерства.

Среди крупных программ, которые власти хотят реализовать до конца 2025 года, – модернизация первичного звена, стоимость которой оценивается в 550 млрд рублей. Основным источником для нее будут средства федерального бюджета (495 млрд рублей). По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации, в рамках федеральной целевой программы планируют, в частности, построить 111 районных больниц (включая центральные районные), 386 поликлиник, 1 тыс. врачебных амбулаторий и около 5,9 тыс. фельдшерско-акушерских пунктов [12].

В 2021 году на строительство и ремонт медицинских объектов из бюджетов всех уровней планируется потратить почти 100 млрд рублей. В целом не ожидается снижение федеральных и региональных вложений в строительство и ремонт профильных объектов. Поэтому в 2021-2022 годах общие бюджетные расходы, вероятно, будут на уровне 150-170 млрд рублей, а затем продолжат расти.

Более крупные проекты (дороже 3-5 млрд рублей) государству порой будет удобнее реализовывать в формате концессии или ГЧП. Рынок компаний, готовых заниматься этими инициативами, уже сформировался: среди его участников, например, медицинская «дочка» «ВИС» в Новосибирске (Седьмая концессионная компания), структура АФК «Система» («Системные решения»), ГК «Мединвестгрупп» и другие. Есть

и сами проекты, интересные крупным компаниям: у 16 инициатив в здравоохранении из топ-100 перспективных проектов объем инвестиций начинается от 3 млрд рублей [15].

Пока опыт заключения медицинских и близких по профилю концессий есть лишь у 15 регионов из 85. Но в ближайшие два-три года этот список могут пополнить по меньшей мере еще десять новых субъектов.

Развитие рынка медицинской реабилитации может идти сразу в двух направлениях: открытие отделений реабилитации в составе поликлиник и стационаров больниц и создание реабилитационных центров в качестве самостоятельных медучреждений. Реабилитация доступна пациентам в том числе за счет средств ОМС. По подсчетам экспертов, в этот сегмент рынка медицинских услуг может прийти около 30 млрд рублей доходов от оказания услуг по реабилитации пациентам, переболевшим COVID-19.

Инициативы по созданию медучреждений различного профиля выходили на инфраструктурный рынок и в кризисный период. Сейчас в сфере здравоохранения в сегменте от 100 млн рублей на разной стадии готовности к запуску находится около ста ГЧП-проектов с общим объемом инвестиций не менее 230 млрд рублей. Среди них наиболее популярны проекты по строительству центров борьбы с онкологическими заболеваниями (ПЭТ и КТ-центры, центры ядерной медицины), хирургических отделений больниц, реабилитационных учреждений и поликлиник.

Наиболее пострадавшими от ограничений, введенных из-за пандемии, в 2020 году оказались компании, эксплуатирующие объекты культурной и спортивной инфраструктуры.

Ситуация с инфраструктурными вложениями в эти две сферы выглядела лучше: по крайней мере расходы на строительство и ремонт уменьшать не стали. На создание и поддержку спортивной инфраструктуры в 2020 году из бюджетов Федерации и регионов выделили 88,3 млрд рублей против 78,5 млрд рублей годом ранее. На развитие «культурной» инфраструктуры, в свою очередь, направили 66,6 млрд рублей, что было на 17,5% больше аналогичных расходов в 2019м [19].

Росту вложений в культурные объекты в большей степени способствовали средства из федерального бюджета: за год они выросли в полтора раза, до 27 млрд рублей. При этом региональные расходы на те же цели почти не изменились: 39,7 млрд рублей против 39 млрд рублей в 2019 г.

Противоположная ситуация была в спортивной инфраструктуре. За счет федерального бюджета в 13,5 раза уменьшились расходы на эти объекты (до 1,3 млрд рублей), в то время как регионы компенсировали такое падение увеличением вложений почти до 90 млрд руб. Объекты спорта высших достижений получили вложения в 3 раза меньше, а массового спорта, напротив, гораздо больше, чем в прошлом году – 58 млрд рублей.

Из-за традиционной в кризис «заморозки» капиталоемких транспортных проектов относительно недорогие концессии в социальной сфере и конкретно культуре и спорте в 2020 году, наоборот, пользовались спросом.

В 2021 году интерес инвесторов и властей регионов к инструменту, скорее всего, сохранится, поскольку объем государственных вложений в обе эти сферы значительно расти не будет.

Расходы на национальный проект «Культура» в ближайшие три года будут расти. За четыре месяца 2021 года федеральный проект показал достаточно высокий уровень бюджетного исполнения (21,6%), впрочем, как и по итогам 2020 года (98,5%).

И хотя к инфраструктуре можно отнести лишь часть этих средств (не более 75–80%), общий уровень вложений в сферу в 2021 году как минимум сохранится на уровне предыдущего года.

В рамках нацпроекта до 2024 года профинансируют создание 420 новых виртуальных концертных залов, отремонтируют еще 440 сельских культурно-досуговых объектов, создадут 39 центров культурного развития и реконструируют 40 региональных и муниципальных детских театров, создадут и наполняют цифровую «среду» для библиотек.

Но есть культурно-исторические объекты, часто нуждающиеся в реконструкции. Их необязательно держать на балансе муниципалитета или регио-

на – порой можно передать их в концессию частному инвестору. Так, например, в конце прошлого года фонду социальных инициатив «Газпрома» на 49 лет передали оранжереи Таврического сада в Санкт-Петербурге. В рамках соглашения с властями города концессионер преобразует заброшенные территории в новое культурно-досуговое пространство.

Пока такие концессии не распространены повсеместно: в сегменте дорожке 100 млн рублей их заключено всего лишь шесть, но в ближайшие годы муниципалитеты могут реально задействовать этот инструмент, и количество новых проектов вырастет по меньшей мере вдвое.

В случае со спортивной инфраструктурой отдельного национального проекта, посвященного ей, нет. Но это направление обозначено в федеральном проекте «Спорт – норма жизни», который входит в нацпроект «Демография». В 2021 году на его мероприятия планируют потратить 29,6 млрд рублей из федерального бюджета – на 19% больше, чем предусматривалось паспортом проекта. В целом на ближайшие четыре года заложено 82,9 млрд рублей федеральных средств [15].

По данным Минспорта, в рамках проекта в 2021-2023 годах построят 191 спортивный объект, в том числе шесть региональных центров по хоккею, 25 крытых футбольных манежей, 26 крытых хоккейных катков и 134 физкультурно-оздоровительных комплекса. В 2020 году уже был сдан региональный центр по хоккею в Чебоксарах и начато строительство аналогичного объекта в Челябинске.

Даже если федеральные средства вновь начнут сокращать, это может быть компенсировано активностью регионов и муниципалитетов в сфере государственно-частного партнерства. Запущенные в сфере физкультуры и спорта проекты есть в двух десятках регионов, и даже кризис не становится помехой для подписания соответствующих соглашений.

Таким образом, рост показателей ГЧП в России можно объяснить как слабой возможностью государства самостоятельно развивать инфраструктуру в социальной сфере, так и, собственно, важностью дальнейшего развития этой

сферы как ключевого условия повышения уровня жизни граждан.

В 2020 году мировой рынок инфраструктурных инвестиций находился под влиянием пандемии коронавируса. В частности, наиболее распространенными последствиями пандемии для инфраструктуры стали:

- приостановка запуска новых инфраструктурных проектов и строительных работ по уже реализуемым;
- повышение чувствительности ГЧП-проектов к ряду рисков, включая риски исполнения особых обстоятельств;
- снижение спроса на объекты инфраструктуры (за исключением объектов здравоохранения).

Эти факторы обусловили существенное падение рынка инфраструктурных инвестиций. Однако восстановление мирового рынка ГЧП-проектов и инфраструктурных инвестиций началось еще в 2020 году: несмотря на пандемию, объем инвестиций в ГЧП-проекты во второй половине года оказался на 15% выше, чем в первом полугодии. Этот процесс сопровождается такими тенденциями, как:

- снижение среднего размера проектов: в 2019 году он составлял 243 млн долл. и 95 млн долл., а в 2020 году – 183 млн долл. и 78 млн долл. соответственно;
- повышение доли малых проектов: в 2019 году на них приходилось 53% от общего числа проектов, в 2020 году – уже 59%;
- повышение доли проектов, финансируемых международными финансовыми организациями: до 44% от числа проектов, достигших финансового закрытия в 2020 году;
- резкое сокращение числа проектов и инвестиций в транспортную инфраструктуру при стабильном уровне инвестиций и росте числа проектов, связанных с развитием возобновляемых источников энергии.

Эти тенденции проявляются и на российском рынке ГЧП.

По нашему мнению, на ближайшие годы определяющими станут следующие факторы активного развития ГЧП в социальной сфере:

- необходимость выполнения обозначенных в национальных проектах,

государственных (муниципальных) программах показателей в рамках решения задач по формированию социальной инфраструктуры;

- наличие домохозяйств, имеющих желание и возможности оплачивать услуги социального характера более высокого качества. Так, по данным Центра региональных социологических исследований Саратовского госуниверситета, 82,1% от всех домохозяйств рассматривают вариант оплаты своего обучения или детей частным образом [20, с. 34];

- повышение востребованности в объектах социальной инфраструктуры (особенно здравоохранения) в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

Выводы

Развитие социальной инфраструктуры является одним из ключевых элементов социального развития территорий и требует значительных инвестиций, чтобы удовлетворять постоянно растущий спрос населения. Тем не менее, для привлечения финансирования необходимы новые подходы к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, учитывающие социальные факторы, наряду с экономической эффективностью.

Социальная инфраструктура менее подвержена рискам, способствует улучшению жизни людей и является более эффективной и прибыльной с точки зрения возврата инвестиций.

Развитые страны уже давно учитывают факторы устойчивости при реализации инфраструктурных проектов, а международные финансовые организации разрабатывают собственную политику по их оценке их устойчивости. Кроме того, такая инфраструктура способствует достижению национальных и международных целей и стратегий развития. Россия как крупный участник на международной арене также привержена принципам устойчивости, однако уступает развитым странам по темпам их реализации и по строительству устойчивой инфраструктуры. Ориентация России на устойчивость позволит стимулировать экономическое развитие, повысить уровень жизни людей. Подчеркнем, что зарубежный рынок ГЧП представлен более многочисленной и гибкой систе-

мой форм и механизмов государственно-частного партнерства, что вызывает научный интерес к дальнейшим разработкам представленной темы.

В ходе исследования рассмотрены различные трактовки понятия ГЧП, что позволяет определить ключевые особенности данной формы партнерства в социальной сфере: объединение усилий органов государственной власти и бизнес-структур, долгосрочный характер сотрудничества субъектов партнерства и высокая социально-экономическая значимость проектов.

Рассмотрена динамика развития ГЧП в России, а также проведен анализ текущего состояния рынка ГЧП с учетом современных условий. Данный анализ позволил сделать вывод о динамичном росте числа ГЧП-проектов в России (даже в условиях экономического кризиса и санкций). Следует также отметить, что социальная сфера является экономически привлекательной для частных инвесторов, наблюдается развитие данной сферы с активным участием частных партнеров. Такой интерес к социальной сфере продиктован приоритетными направлениями развития социальной политики государства и стремлением обеспечить приток финансовых ресурсов в данную отрасль.

В целом, для более активного развития ГЧП в России, считаем необходимым проводить научно-прикладные исследования по следующим вопросам: развитие концептуальных положений в области финансового механизма взаимодействия бизнеса и власти через ГЧП; анализ финансовых моделей ГЧП, определение их специфических черт; выделение факторов, способствующих развитию такого механизма сотрудничества власти и бизнеса; оценка действующей нормативно-правовой базы регулирования, в том числе посредством финансовых инструментов, рынка ГЧП в России, а также в зарубежных странах; исследование российского рынка ГЧП в социальной сфере; сравнительный анализ зарубежной практики финансирования проектов ГЧП в социальной сфере; разработка рекомендации по оценке экономического и социального эффекта от использования механизмов государственно-частного партнерства.

Библиографический список

1. Национальный Центр ГЧП. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <https://pppcenter.ru/> (дата обращения 01.12.2021).
2. Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования / Э.Р. Йескомб; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2017. 457 с.
3. Пен М.В., Уразова Е.А. Концептуальные основы и исторический опыт реализации государственно-частного партнерства // Ученые заметки ТОГУ. 2019. Том 10. № 1. С. 305-310.
4. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С.134–147.
5. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» при финансовой поддержке Консультативного офиса по участию частного сектора в инфраструктуре (PPIAF), 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fa.ru/org/chair/gchp/Documents/biblio/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%20public_private_partner.pdf (дата обращения 01.12.2021).
6. Зельднер А.Г. Национальная модель социально-рыночного развития России на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. М.: Анкил, 2017. 80 с.
7. Семёнова Н.Н., Финансирование инвестиционных проектов с использованием механизма ГЧП // Российское предпринимательство. 2019. Т. 21. № 8. С. 67-78.
8. Прокофьева А.И. Совершенствование инструментов государственно–частного партнерства в социальной сфере // Вестник ГГНТУ. Гуманитарные и социально-экономические науки. 2020. Т. 16. № 2 (20). С. 24-29.
9. Муртазин А.А. Государственно-частное партнерство в социальной сфере как инструмент повышения благосостояния населения // Казанский экономический вестник. 2020. № 3 (47). С. 21-25.
10. Шайахметов Р.Р. Государственно-частное партнерство в социально-культурной сфере: проблемы и перспективы //Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. [Электронный ресурс]. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_22877829_45724465.pdf (дата обращения 01.12.2021).
11. Медведева Т.В., Циглер М.В. Проблемы и перспективы государственно-частного партнерства в развитии социальной сферы // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2021. № 1. С. 136-140.
12. Платформа поддержки инфраструктурных проектов РОСИНФРА. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения 01.12.2021).
13. Аналитический обзор «Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП-2021» По данным платформы РОСИНФРА. [Электронный ресурс]. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/312/312a2ad6182866e21407990ab0bb16a2.pdf> (дата обращения 03.12.2021).
14. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения 01.12.2021).
15. Государственно-частное партнерство в России // Информационно-аналитический портал. 2021. [Электронный ресурс]. URL: http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/faq (дата обращения: 20.11.2021).
16. Рынок государственно-частного партнерства в России: проблемы и перспективы развития // Исследование IPT Group. 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://iptg.ru/IPT.pdf> (дата обращения: 29.11.2021).
17. Стратегия-2021: новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2021 года. Кн. 1, 2 / под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 838 с.
18. Государственно-частное партнерство как экономическая концепция // Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». 2019. [Электронный ресурс]. URL: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/actions/20091201/c0912_kabashkin1.pdf (дата обращения: 05.12.2021).
19. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2019-2020: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2021. 32 с.
20. Региональные трансформации: социологический мониторинг: информационный бюллетень ЦРСИ СГУ. Вып. 1 (12). Социально-экономические стратегии городских домохозяйств: региональное преломление / под ред. Н. В. Шахматовой. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2011. 72 с.