

УДК 336.1

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Ракитина Ирина Сергеевна, канд. экон. наук, доцент кафедры «Финансы и кредит», Липецкий филиал Финансового университета, Липецк, Россия
i_rakitina@bk.ru

Березина Наталья Николаевна, старший преподаватель кафедры «Финансы и кредит», Липецкий филиал Финансового университета, Липецк, Россия
berezina_59@mail.ru

Гуськов Анатолий Александрович, канд. экон. наук, доцент кафедры «Финансы и кредит», Липецкий филиал Финансового университета, Липецк, Россия
anatgus@mail.ru

На современном этапе развития российской экономики вопросы модернизации и реконструкции транспортных, энергетических, социальных и других объектов общественной инфраструктуры остаются актуальными для всех уровней исполнительной власти Российской Федерации. По оценкам экспертов, потребность в поиске источников финансирования, например для объектов общественной инфраструктуры социального характера, составляет около 18,2 трлн руб. Сфера энергетики и водоснабжения требует финансирования на 6,1 трлн руб. Достаточно весомым барьером для восстановления и реконструкции изношенных объектов государственных основных фондов являются дефициты региональных и местных бюджетов, уменьшение объема выделяемых из федерального бюджета субсидий и дотаций. Поэтому изучение финансовых аспектов государственно-частного партнерства является достаточно актуальной темой. Формирование эффективного механизма, инструментов и форм государственно-частного партнерства способствует привлечению потенциальных инвесторов в инфраструктурные проекты, в том числе и социального значения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; муниципально-частное партнерство; финансовые аспекты взаимодействия бизнеса и органов исполнительной власти.

Financial Aspects of Public-Private Partnership in the Social Sphere

Rakitina Irina S., PhD (Economics), associate professor of the Finance and Credit Department, Lipetsk branch of Financial University, Lipetsk, Russia
i_rakitina@bk.ru

Berezina Natalya N., senior lecturer of the Finance and Credit Department, Lipetsk branch of Financial University, Lipetsk, Russia
berezina_59@mail.ru

Guskov Anatoly A., PhD (Economics), associate professor of the Finance and Credit Department, Lipetsk branch of Financial University, Lipetsk, Russia
anatgus@mail.ru

At the current stage of the Russian economic development, the issues of modernization and reconstruction of transport, energy, social and other public infrastructure facilities remain in the focus of all levels of the Russian Federation executive branch. According to experts, the need in funding sources, e.g. for social infrastructure facilities, is about 18.2 trillion rubles. The energy and water supply spheres require 6.1 trillion rubles of funding. The deficits of regional

and local budgets along with the reduction in the amount of subsidies allocated from the federal budget are a mighty barrier to the refurbishment and reconstruction of worn-out state fixed assets. Therefore, the study of the financial aspects of the public-private partnership is a matter of substantial importance. The development of an effective mechanism, tools and forms of the public-private partnership helps attract potential investors to infrastructure projects, including social ones.

Keywords: public-private partnership; municipal-private partnership; financial aspects of interaction between business and executive authorities.

Необходимость вовлечение субъектов частного бизнеса в отрасли социально-бытовой инфраструктуры

В условиях экономической нестабильности вовлечение субъектов частного бизнеса в отрасли социально-бытовой инфраструктуры позволит снизить нагрузку на бюджет и будет способствовать развитию рыночных механизмов в этих отраслях. Опыт такого взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов частного бизнеса в России уже накоплен.

Прежде всего это практика реализации совместных проектов, субсидирование затрат субъекта предпринимательской деятельности по приоритетным отраслям, софинансирование процентной ставки по банковским кредитам, предоставление государственных и муниципальных гарантий.

Важнейшим механизмом реализации совместных проектов также являются проведение государственных и муниципальных закупок и заключение концессионных соглашений. В Российской Федерации также действуют территории льготного налогообложения — особые экономические зоны федерального и регионального уровня, а также создаются промышленные парки и кластеры, территории опережающего развития.

Развитие социальных направлений через взаимодействие органов исполнительной власти и субъектов предпринимательской деятельности в социальной сфере имеет большие перспективы в деле строительства и реконструкции больниц и поликлиник, школ и детских садов, других объектов. На официальном сайте института государственно-частного партнерства приведены примеры крупнейших проектов, которые уже реализованы за период 2013–2016 гг. Среди них наибольшую долю занимают введенные объекты социально-бытовой инфраструктуры. Таким образом, актуальным является изучение

финансовых аспектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Формирование нормативно-правового обеспечения реализации механизма государственно-частного партнерства в Российской Федерации

Важнейшим шагом в укреплении такого взаимодействия государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) стало принятие Федерального закона от 13.07.2015 № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому ГЧП — это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публично-частного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения, заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Необходимо отметить, что принятию указанного документа предшествовали серьезная переработка и подготовка законодательной базы. Были внесены соответствующие изменения в законодательство, основные новации которого представлены в *табл. 1*.

Кроме того, действуют другие нормативно-правовые акты, регламентирующие отдельные аспекты государственно-частного партнерства:

- Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

Нормативно-правовое обеспечение реализации механизма ГЧП в Российской Федерации

| Наименование | Содержание |
|--|--|
| Гражданский кодекс РФ, часть первая (Федеральный закон от 20.11.1994 № 51) | Положения об обязательствах единых для всех контрактных типов ГЧП. Стороны могут заключать договоры, которые содержат элементы других договоров |
| Налоговый кодекс РФ, часть первая (Федеральный закон от 31.07.1998 № 146) | Предусматривается порядок оплаты основных налогов при оказании услуг |
| Бюджетный кодекс РФ (Федеральный закон от 31.07.1998 № 145) | Регламентирует порядок субсидирования, предоставление бюджетных инвестиций субъектом частного бизнеса |
| Земельный кодекс РФ (Федеральный закон от 25.10.2001 № 136) | В новой редакции предусматривается включение оснований для предоставления земельного участка без проведения торгов, необходимого для осуществления деятельности по концессионному соглашению |
| Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115 | Регламентирует механизм взаимодействия субъектов концессионных отношений, объекты и механизмы их реализации |

Источник: составлено авторами.

- Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- федеральные законы, регламентирующие создание и деятельность государственных корпораций;
- постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» и др.

Таким образом, в России на законодательном уровне сформулирована схема взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов частного бизнеса. Многие аспекты механизма государственно-частного и муниципально-частного партнерства уже внедрены на практике.

Практика ГЧП

Если рассматривать зарубежный опыт механизма ГЧП, то в общем виде можно выделить следующие источники финансирования при реализации проектов в партнерстве бизнеса и государства:

- за счет частного капитала;
- с помощью государственных заказов;
- на основе софинансирования;

- за счет государственных долговых обязательств и предоставления различных льгот государством.

Как правило, при строительстве или модернизации социально-бытовой инфраструктуры (за счет средств частного инвестора, государства или на принципах софинансирования) не всегда в полной мере покрывается необходимый уровень затрат. В этом случае участники инвестиционного проекта прибегают к следующим схемам финансирования:

- бюджетная схема (финансирование проекта в основном реализуется за счет бюджетных средств);
- кредитная схема (реализация проекта осуществляется путем предоставления средств на возвратной основе под гарантии государства или бизнеса).

Выбор схемы финансирования зависит от каждого конкретного проекта. Участниками проводится оценка финансовой выгоды проекта путем определения показателей *Value for Money* (соотношения цены и качества) и *Public Sector Comparator* (сравнительного уровня затрат). Соотношение цены и качества показывает результативность и эффективность продукта, процесса или услуги.

Сравнительный уровень затрат характеризует стоимость затрат в течение всего жизненного

цикла с учетом рисков. При реализации инфраструктурных проектов, в том числе по социальным направлениям, наиболее распространенными источниками выступают государственное, корпоративное и проектное финансирования. При государственном финансировании публичный партнер (государство) привлекает заемные средства по заниженной процентной ставке и предоставляет их через кредитование конечного заемщика (гарантии по долговым обязательствам, субсидии).

Проектное финансирование предполагает, что кредиты предоставляются напрямую вновь создаваемой компании. Погашение долга происходит за счет денежных потоков инвестиционного проекта.

Корпоративное финансирование предусматривает, что компания финансирует проект за счет заимствований, предоставленных ей с учетом положительной кредитной истории в прошлом. Таким образом, при реализации проектов источниками финансирования могут выступать государственное, частное, проектное, корпоративное финансирования. Выбор источника финансирования зависит от специфики каждой страны, а также от конкретного проекта.

Что же касается российской практики, то финансирование проектов и предоставление кредитов, субсидий, льгот государством осуществляются в основном через основные институты ГЧП:

- Агентство стратегических инициатив;
- инвестиционный фонд;
- Внешэкономбанк;
- особые экономические зоны и др.

Таким образом, в общем виде к финансовым аспектам процесса реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в Российской Федерации можно отнести использование концессионных соглашений, возможностей реализации проектов на территориях свободных экономических зон различного типа и других территорий, участие в государственных и муниципальных закупках, получение государственных гарантий, софинансирования процентной ставки по кредитам, лизинговых схем и т.д.

ГЧП при реализации социальной политики государства

В составе ГЧП социальное партнерство можно рассматривать как некую универсальную фор-

му взаимодействия социальных субъектов при реализации социальной политики государства. Пример отдельных регионов показывает, что государственно-частное и муниципально-частное партнерства являются взаимовыгодным сотрудничеством при совместной деятельности по развитию социально значимых проектов. Если проанализировать финансовые аспекты партнерства на региональном уровне, то можно выделить разнообразные элементы механизма реализации социально значимых проектов:

- заключение концессионных соглашений (например, ст. 11 областного закона Саратовской области от 28.06.2007 № 116);
- заключение и исполнение соглашений в том числе концессионных (например, п. 1 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627–100, ст. 4 Закона Республики Дагестан от 01.02.2008 № 5, п. 1 ст. 4 Закона Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-РЗ);
- заключение договоров (контрактов) о сотрудничестве, управлении компанией; лизинговых договоров; договоров об уступке (концессии), а также создание смешанных компаний или присоединение государственных образований и частных партнеров к существующей компании (Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на 2006–2010 гг. и на период до 2015 г., одобренная постановлением Правительства Республики Коми от 27.03.2006 № 45).

Конечно, в стратегическом развитии территорий заинтересованы все социальные субъекты и институты. Причем необходимо отметить, что социальные направления были включены в состав приоритетных направлений развития партнерства в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. В этом документе содержался раздел «Развитие механизмов частно-государственного партнерства», определяющий приоритетные направления ГЧП, инструменты взаимодействия государства и бизнеса, финансовые институты взаимодействия. Среди них в качестве важнейшего направления выделялась социальная сфера.

Механизмы ГЧП в основном используются для долговременного финансирования и управления

общественной инфраструктурой, включая широкий круг объектов — транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство. Ежегодная возрастающая потребность в государственных услугах служит основной причиной развития такой формы партнерства. Среди них — медицинские, образовательные, коммунальные услуги, услуги транспорта. При этом к заинтересованным субъектам и институтам можно отнести администрации органов управления; территориальные представительства федеральных органов; хозяйствующие субъекты и их объединения; общественные организации; население.

Конечно, самые существенные расходы по всем социальным направлениям — это капитальные затраты, поэтому государственно-частное и муниципально-частное партнерство в социальной сфере имеет большие перспективы по направлениям строительства и реконструкции социальных объектов (больниц и поликлиник, школ и детских садов, центров реабилитации).

В настоящее время на региональном уровне работа ведется по двум основным договорно-правовым формам.

Во-первых, это концессионные соглашения, заключаемые в соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях».

Во-вторых, это соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства. Кроме того, это неконцессионные договорные формы: инвестиционные меморандумы, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, арендные соглашения, лизинговые соглашения. Имеются примеры в сфере социальной защиты населения. Это организация реабилитации людей с ограниченными возможностями, медицинские центры для таких категорий граждан и др. В частности, на региональном уровне разрабатываются проекты программ «Об обеспечении беспрепятственного доступа маломобильных граждан к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, информации и связи».

Рассмотрим примеры ГЧП в социальной сфере. В Липецкой области реализуется проект создания институциональной и нормативно-правовой среды в сфере ГЧП, основными документами которого являются:

- распоряжение администрации Липецкой области от 29.12.2015 № 657-р, которым

определен уполномоченный орган в сфере ГЧП;

- распоряжение администрации Липецкой области от 24.06.2016 № 302-р, которым создан совет (организационный штаб) по улучшению инвестиционного климата и содействию развитию конкуренции, наделен полномочиями межведомственного органа по формированию политики в сфере ГЧП и рассмотрению предложений о реализации проектов ГЧП;
- перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений от имени Липецкой области;
- план реализации пилотных проектов в сфере ГЧП (концессий) в 2016–2017 гг.

Управлением инвестиций и международных связей заключено соглашение с ОАО «Корпорация развития Липецкой области» о сопровождении проектов ГЧП, реализуемых на территории Липецкой области. Администрацией Липецкой области и ПАО «Сбербанк» подписан меморандум о сотрудничестве и взаимодействии в сфере развития и реализации механизмов государственно-частного партнерства. Эксперты будут привлекаться к проектной деятельности администрации Липецкой области для разработки и реализации инфраструктурных проектов в регионе.

Все это дало свои порожительные результаты. Основные показатели реализации проектов ГЧП в Липецкой области приведены в *табл. 2*.

В общем, в области сейчас на основе ГЧП реализуются 12 проектов в сферах ЖКХ и здравоохранения (6 — в рамках концессионного законодательства, 2 — в рамках инвестиционных соглашений, 4 — на основе договора аренды с инвестиционными обязательствами). В стадии рассмотрения находятся еще семь проектов в транспортной и коммунальной сферах, здравоохранении, сфере спорта.

На основе ГЧП в области открылись диализные центры в Липецке, Ельце, Чаплыгинском районе, центры МРТ в Липецке и Ельце, где пациенты получают услуги высокого уровня по полису обязательного медицинского страхования. Планируется строительство спортивно-оздоровительного горнолыжного комплекса в селе Крутые Хутора Липецкого района.

Таблица 2

Основные показатели реализации проектов ГЧП в Липецкой области

| Показатель | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | Абс. изм., 2016/2015 гг. | Относ. изм. 2016/2015 гг. |
|--|---------|---------|---------|-----------------------------|------------------------------|
| Количество ГЧП проектов | 11 | 9 | 12 | 3 | 133,33 |
| Расходы бюджета, млн руб. | 338 | 254 | 283 | 29 | 111,41 |
| Частные инвестиции в реализацию ГЧП проектов, млн руб. | 753 | 780 | 837 | 57 | 107,31 |

Большая часть реализуемых проектов направлена на развитие социальной инфраструктуры. По состоянию на 01.01.2017 общий объем частных инвестиций в реализуемые проекты государственного и муниципального частного партнерства составил 837 млн руб. При этом часть проектов ГЧП практически полностью профинансирована за счет внебюджетных источников.

Выводы

В России традиционно существенную долю расходов консолидированного бюджета занимали затраты на финансирование социальных направлений. При этом объем бюджетных средств в настоящее время достаточно ограничен. Формирование эффективного механизма,

инструментов и форм государственно-частного партнерства будет способствовать привлечению потенциальных инвесторов в инфраструктурные проекты, в том числе социального значения.

Практика показывает, что разработанные инструменты реализации государственно-частного и муниципально-частного партнерства дают хороший результат. На сегодняшний день в России реализуются 214 проектов ГЧП в социальной сфере. Около 99 млрд руб. частных инвестиций планируется привлечь в рамках реализуемых проектов по социальным направлениям, при этом общий объем инвестиций с учетом бюджетного софинансирования составит 115 млрд руб. [4].

ЛИТЕРАТУРА

1. Графов А.В. Методические подходы к формированию нормы дисконта в инвестиционном анализе // Вестник Инжэкона. Серия: Экономика. 2010. Т. 37. № 2. С. 166–170.
2. Кукина Е.Е. Влияние хозяйственных рисков на показатели экономической эффективности инвестиционных проектов // Финансы. Экономика. Стратегия. 2014. № 5. С. 40–44.
3. Нестерова Н.Н. К вопросу о сущности и структуре экономического потенциала региона // Сегодня и завтра Российской экономики. 2012. № 55. С. 129–133.
4. Центр развития государственно-частного партнерства. URL: <http://pppcenter.ru/analitika/issled.html>.

REFERENCES

1. Grafov A.V. Methodological approaches to the formation of the discount rate in the investment analysis [Metodicheskie podhody k formirovaniyu normy diskonta v investicionnom analize]. *Vestnik Inzhjekona. Serija: Jekonomika— Bulletin of Engineering economic University*, 2010, vol. 37, No. 2 pp. 166–170.
2. Kukina E.E. The impact of economic risks on indicators of economic efficiency of investment projects [Vliyanie hozyaystvennyih riskov na pokazateli ekonomicheskoy effektivnosti investitsionnyih proektov]. *Finansy. Ekonomika. Strategy — Finance. Economy. Strategy*, 2014, No. 5, pp. 40–44.
3. Nesterova N.N. On the question of the nature and structure of the economic potential of the region [K voprosu o suschnosti i strukture ekonomicheskogo potentsiala regiona]. *Segodnja i zavtra Rossijskoj jekonomiki — Today and tomorrow, the Russian economy*, 2012, No. 55, pp. 129–133.
4. Centre for development of public-private partnerships [Centr razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva]. Available at: <http://pppcenter.ru/analitika/issled.html>.