



DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-61-75

УДК 005.35

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОТРАСЛЯХ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Е.Б. Завьялова, М.В. Ткаченко

Московский государственный институт международных отношений (университет)  
МИД России

*пр. Вернадского, 76, Москва, Россия, 119454*

Развитие инфраструктуры в отраслях социальной сферы есть значимая статья расходов российского бюджета, однако анализ динамики бюджетных расходов скорректированных на уровень инфляции позволяет сделать вывод об их устойчивом сокращении как на федеральном, так и на региональном уровне. В тоже время наблюдается увеличение спроса со стороны населения на качественные услуги. Единственным эффективным способом решения этого несоответствия представляется замещение дефицита бюджетных средств за счет альтернативных источников, в частности, использование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) для создания и развития объектов социальной инфраструктуры. Под «социальной инфраструктурой» понимается совокупность инфраструктурных объектов, относящихся к отраслям здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры, туризма, физической культуры и спорта, а под «социальной сферой» — совокупность следующих отраслей: здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры, туризма, физической культуры и спорта.

**Ключевые слова:** ГЧП в социальной сфере, ГЧП в здравоохранении, ГЧП в образовании, ГЧП в спорте, ГЧП в туризме, ГЧП в сфере социальной защиты, концессии, соглашения о ГЧП, социальная инфраструктура, социальная сфера

### Введение

Развитие социальной сферы традиционно — ключевой фактор в формировании экономической повестки дня в России. Об этом свидетельствует как общий объем социальных расходов в бюджетах всех уровней, так и анализ основных нормативных актов, в частности, майских указов Президента Российской Федерации. Социальные расходы государства традиционно достаточно велики, однако они не в полной мере соответствуют реальной потребности в развитии социальной инфраструктуры. Кроме того, в условиях экономического кризиса наблюдается сокращение бюджетных расходов на развитие инфраструктуры в отраслях здравоохранения, образования и культуры. В результате приток инвестиций в капитальное строительство социальных объектов значительно замедлился, что в свою очередь отражается на доступности качественных, отвечающих современным стандартам услуг. В этой связи наряду с необходимостью повыше-

ния эффективности бюджетных расходов особую актуальность приобретает вопрос стимулирования притока частных инвестиций в социальную сферу. Особенно остро эта проблема стоит на региональном уровне, где социальная нагрузка на бюджет традиционно больше, чем на федеральном уровне (Бакшеева А.Д., 2016).

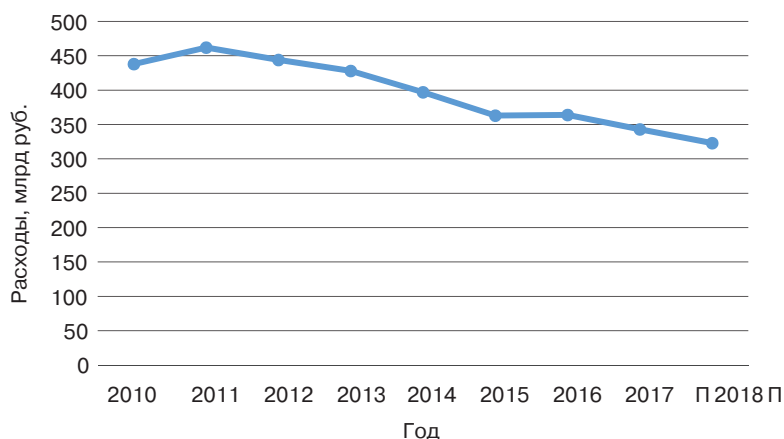
Можно говорить о том, что в России сложилась противоречивая ситуация, при которой долгосрочная стагнация бюджетного финансирования сочетается с растущим спросом населения на новое качество социальной инфраструктуры. Поворотным моментом для решения этого противоречия представляется расширение практики применения концессионных соглашений и принятие Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» в 2015 году. Благодаря данным факторам доля частных инвестиций в развитии социальной инфраструктуры начала расти. Благодаря совместной работе органов власти и делового сообщества значительно расширилась практика применения механизмов ГЧП в развитии инфраструктуры системы здравоохранения, спорта, ухода за пожилыми людьми, отдыха и оздоровления, общего и дополнительного образования. Применение данного механизма позволяет максимально учесть интересы всех заинтересованных сторон. Так, государство значительно снижает бюджетные расходы на создание и эксплуатацию объектов социальной инфраструктуры, растет эффективность управления госимуществом, а также увеличивается финансовая отдача от этих активов. При этом в отличие от практиковавшейся в 1990-е годы приватизации, государство в большинстве случаев сохраняет за собой право собственности и контроля. В свою очередь частный партнер получает гарантированный доход от вложенных инвестиций, причем на достаточно длительный срок. Однако главный «бенифициаром» в этой схеме становится общество, так как развитие социальной инфраструктуры значительно повышает качество жизни (Иванов О.В., 2016).

### **Основная часть**

В целом, на сегодняшний день четко обозначились две разнонаправленные тенденции. С одной стороны, наблюдается сокращение бюджетного финансирования, с другой — количество проектов, финансируемых частным капиталом на условиях ГЧП неуклонно растет. Для доказательства данного утверждения обратимся к статистике.

По данным Федерального казначейства Российской Федерации совокупный объем государственных расходов на объекты социальной инфраструктуры неуклонно снижался с 2011 года (рис. 1, 2). Кроме того, финансирование других отраслей, например, оборонно-промышленного комплекса или же транспортной сферы многократно опережает размер расходов на социальные отрасли.

С другой стороны, растущий спрос на создание социальных инфраструктурных объектов подстегнул интерес частных инвесторов. Можно говорить о том, что необеспеченный спрос населения на социальные услуги стал мощным стимулом для самостоятельного поиска рынком инструментов достижения необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности. Фактически появилась новая система финансирования социальной инфраструктуры за счет частных инвестиций.

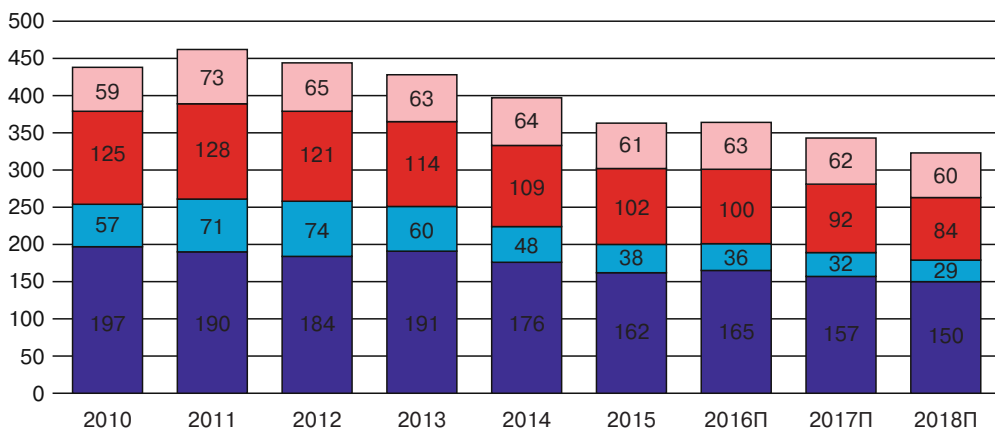


**Рис. 1.** Динамика совокупных государственных расходов на объекты социальной инфраструктуры, млрд руб.

[Fig. 1. Dynamics of aggregate government spending on social infrastructure facilities, billion rubles]

*Источник:* Федеральное казначейство, Минэкономразвития России, расчеты Национального центра ГЧП. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).

млрд руб.



Условные обозначения:

- — образование;
- — здравоохранение;
- — культура;
- — физическая культура и спорт

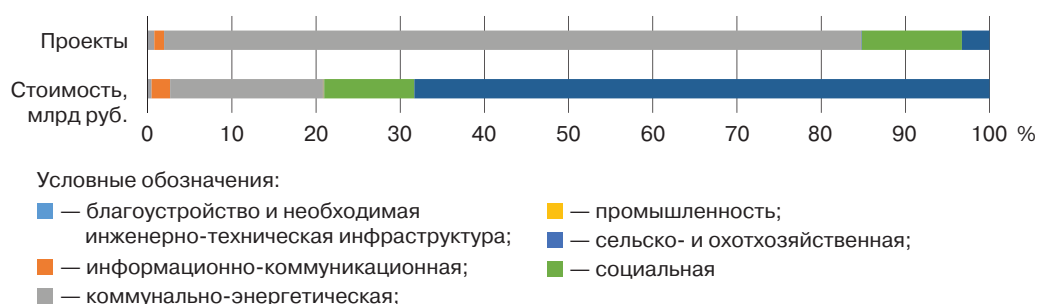
**Рис. 2.** Совокупные государственные расходы на социальную инфраструктуру (отрасли/бюджеты соответствующих уровней)

[Fig. 2. Total government spending on social infrastructure (industries/budgets of appropriate levels)]

*Источник:* Национальный центр государственно-частного партнерства. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).

С учетом сложившейся экономической конъюнктуры и снижающегося платежеспособного спроса особое место в общем объеме частных инвестиций занимают проекты, реализация которых осуществляется с использованием механизмов ГЧП, когда государство может подставить частному инвестору «бюджетное плечо», взяв на себя обязательство по софинансированию части затрат на создание объекта и/или гарнатуровать определенную загрузку объекта или доходность инвестора в долгосрочной перспективе.

Так, по данным Национального центра ГЧП, общее количество инфраструктурных ГЧП-проектов неуклонно увеличивается, при этом доля социально-ориентированных проектов весьма высока. Так, из 2586 реализуемых ГЧП-проектов к социальной сфере относятся 307, что составляет около 11,9%. Совокупная стоимость реализуемых проектов в социальной сфере составляет 278,2 млрд руб., что формирует долю в 10,7% от общего объема инвестиций. Как видно из рисунка 3, большинство ГЧП-проектов реализуется в отраслях здравоохранения и образования, в то время как туризм и культура, привлекают меньше внимания потенциальных инвесторов. Несколько меньший интерес для частного бизнеса по критерию объема инвестиций представляют такие сферы как физкультура и спорт, а также социальное обслуживание населения.



**Рис. 3.** Распределение количества проектов и общего объема инвестиций по сферам реализации  
[Fig. 3. The distribution of the number of projects and the total volume of investments in the areas of implementation]

*Источник:* Национальный центр ГЧП. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).

На принятие решения частным партнером, инвестировать или отказаться от финансирования социального объекта в рамках ГЧП, оказывают влияние как общие факторы, так и специфические, характерные исключительно для определенной сферы, например, образования или медицинских услуг, которые будут раскрыты далее.

#### **Основные факторы, влияющие на развитие практики ГЧП в социальной сфере.**

В большинстве случаев при анализе потенциальных возможностей и сложностей при реализации проектов в рамках ГЧП баланс склоняется в сторону преимуществ. Однако на практике успех проекта зависит от того, насколько правильно была выбрана форма реализации определенного ГЧП-проекта. Чаще всего использу-

ются следующие формы: концессионные соглашения, классические соглашения о государственно-частном партнерстве и такие формы квази-ГЧП, как договоры аренды с инвестиционными обязательствами (аренды объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности, или земельных участков, с соблюдением необходимых инвестиционных и функциональных требований, связанных с достижением определенных социальных задач публично-правового образования). В рамках *концессии* концессионер привлекает финансирование для создания/реконструкции объекта инфраструктуры и оказывает целевые или сопутствующие услуги согласно условиям соглашения. В свою очередь, концедент осуществляет компенсацию недополученных доходов концессионера или реализацию других обязательств в соответствии с условиями соглашения, а также предоставляет земельный участок в аренду, либо объект недвижимого имущества для целей соглашения. Форму концессии целесообразно выбирать, например, для объектов здравоохранения, устройства парков и зон отдыха, реализации проектов в сфере социального обслуживания населения, например, создания геронтологических центров или реабилитационных центров, в которых возможна комбинация услуг, оплачиваемых государством, и услуг, оказываемых на коммерческой основе (Ткаченко И.Н., Метелева М.А., 2017).

В рамках соглашения о государственно-частном партнерстве частный партнер привлекает финансирование для создания/реконструкции объекта, осуществляет создание, оснащение и последующее обслуживание в течение срока соглашения, регистрирует право частной собственности на объект соглашения, передает право собственности на объект по завершению действия соглашения, если размер затрат со стороны частного партнера составлял менее 50%. Публичный партнер осуществляет компенсацию расходов частного партнера на создание/эксплуатацию объекта соглашения или реализацию иных обязательств в соответствии с условиями соглашения, предоставляет земельный участок в аренду, либо объект недвижимого имущества для целей соглашения.

В случае с договором аренды с инвестиционными обязательствами (квази-ГЧП) государство передает объект инфраструктуры или земельный участок за плату во временное владение и пользование, а частный инвестор привлекает финансирование для оснащения или реконструкции или строительства и использования объекта инфраструктуры и осуществляет управление и эксплуатацию объектом, а также принимает определенные инвестиционные обязательства, например, связанные с передачей части созданного имущества в собственность публично-правового образования и/или оказания определенного объема услуг. Например, в Подмосковье в рамках программы «Усадьбы Подмосковья» по такой схеме реставрируется 18 усадеб, в Москве реализуется проект «Доктор рядом» и создания дошкольных учреждений с установлением льготной арендной платы.

Ключевым вопросом для всех ГЧП-проектов в социальной сфере служит проблема применяемых механизмов возврата частных инвестиций. В данном аспекте все проекты ГЧП и квази-ГЧП, реализуемые в России, можно условно разделить на четыре группы в зависимости от применяемой модели:

— плата за доступность — возврат вложений частного инвестора полностью или в большей мере обеспечивается за счет платежей от публичного партнера,

включая компенсацию затрат на создание и эксплуатацию объекта, а также обеспечение определенного уровня доходности и покрытие расходов на обслуживание привлеченного финансирования;

— прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам) — частный партнер обеспечивает возврат инвестиций за счет прямого сбора платы за услуги, товары, работы с потребителей и иной коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам), при этом в силу особенностей законодательства возможна компенсация невозмещенных капитальных затрат частного партнера по завершению проекта за счет публичного партнера;

— минимальная гарантированная доходность со стороны публичного партнера — частный партнер обеспечивает возврат инвестиций за счет прямого сбора платы за услуги, товары, работы с потребителей и иной коммерческой деятельности, в том числе по регулируемым ценам (тарифам), при этом соглашением предусматривается условное обязательство публичного партнера компенсировать установленную недополученную прибыль за определенный период;

— прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности без дополнительных гарантий со стороны публичного партнера — частный партнер обеспечивает возврат инвестиций исключительно за счет осуществления коммерческой деятельности без каких-либо гарантий со стороны публичного партнера.

Исходя из этой типологии, все объекты социальной инфраструктуры можно разделить на две группы в зависимости от наличия гарантий со стороны государства:

— проекты, в которых поток платежей зафиксирован, т.е. государство гарантирует минимальную доходность;

— проекты, в которых поток платежей напрямую зависит от потребительского спроса.

В первом случае финансовая модель и риски проекта понятны инвесторам, что обеспечивает более высокую инвестиционную привлекательность проекта. Во втором проект оценивается как высоко рискованный, и, следовательно, либо теряет свою привлекательность в части привлечения долгового финансирования, либо требует иных гарантий. Однако в обоих случаях инвестиции в проекты социальной сферы принято считать более рискованными и менее маргинальными, чем, например, в проекты транспортной инфраструктуры.

Как уже было отмечено, интерес частных операторов к объектам социальной инфраструктуры неуклонно растет, однако существует ряд факторов, ограничивающих возможности максимально эффективного использования механизмов ГЧП в рассматриваемой сфере. Во-первых, практика реализации закона 224-ФЗ показала, что требуется внесение некоторых изменений и уточнений в данный федеральный закон. В частности, одним из главных сдерживающих факторов для частного партнера является невозможность полного возмещения затрат инвестора на реализацию проекта ГЧП за счет платежей публичного партнера. Также нарекание экспертов вызывает необходимость прохождения процедуры оценки сравнительного преимущества, в рамках которой сравнивается бюджетная эффективность реализации проекта с использованием механизма ГЧП и посредством

прямого бюджетного финансирования, что не всегда достижимо для проектов в отраслях социальной сферы, например, в сфере образования. Также к проблемам законодательства можно отнести отсутствие четкого определения «платы концедента» и сложности с применением механизма гарантированной доходности в законе 115-ФЗ.

Во-вторых, если говорить о практических проблемах реализации ГЧП-проектов в социальной сфере, то следует отметить, что при любой форме финансирования социально-ориентированные бизнес проекты отличаются повышенной степенью неопределенности относительно сроков окупаемости и прогнозирования потребительского спроса на объект социальной инфраструктуры. Кроме того, ценообразование и механизмы бюджетного финансирования в социальной сфере могут значительно отличаться от классического рыночного подхода. Все это в значительной степени снижает возможности экономической оценки эффективности. Такие специфические риски, как, например, недостаточное бюджетное финансирование в проектах с бюджетным участием; отсутствие необходимых гарантий со стороны публичного партнера; сложность оценки социального эффекта и прогнозирования потребительского потока уже были рассмотрены ранее. В российской действительности также надо учитывать тот факт, что практика отдельных регионов может значительно отличаться.

Наибольший интерес представляет анализ специфики реализации ГЧП-проектов в отдельных отраслях. В качестве обоснования выбора анализируемых отраслей, согласно логике исследования, используем два подхода: целесообразность вовлечения частных инвестиций в социально-ориентированные проекты и оценка текущего состояния и трендов бюджетных расходов. В первом случае официальная политика по привлечению частного сектора отражена в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 года № 1144-р «Об утверждении «дорожной карты» «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». Так, в «дорожной карте» предусмотрены мероприятия в области здравоохранения, образования (дошкольное, дополнительное и профессиональное), социальной защиты населения, культуры. Если же анализировать бюджетные расходы за последние годы, то можно говорить об устойчивом долгосрочном дефиците в тех же самых отраслях, а именно: здравоохранение, образование, социальная защита населения, культура и спорт.

**Здравоохранение.** Согласно Государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 294) основные перспективные направления развития следующие:

- первичная медико-санитарная помощь;
- специализированная и высокотехнологичная медицинская помощь (онкология, хирургия, кардиология, фтизиатрия, офтальмология, скорая помощь, многопрофильные медицинские центры);
- инновационная медицинская помощь (протонно-лучевая терапия, ядерная медицина, телемедицина, клеточная медицина, диализ, лабораторные исследования);
- медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение).

В рамках именно этих направлений сосредоточены 70% предложений по реализации новых проектов ГЧП по развитию инфраструктуры здравоохранения. Более того, на рынке уже реализуемых ГЧП проектов их доля составляет 80%<sup>1</sup>. Интересно отметить, что как среди реализуемых, так и планируемых проектов большее внимание уделяется специализированной и высокотехнологичной помощи, в то время как медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение значительно отстают. Помимо отраслей, указанных в упомянутой программе большим потенциалом для развития ГЧП обладают такие сферы как родовспоможение (родильные дома, перинатальные центры) и высокотехнологичная медицина (Селезнев П.Л., 2017).

По однозначному мнению экспертов, здравоохранение не только самая перспективная, но и самая успешная отрасль применения государственно-частного партнерства (Сизова, 2015). К наиболее известным проектам следует отнести Центр экстракорпоральной гемокоррекции и трансклинической физиологии Самарской области или Сеть центров врачей общей практики в муниципальных образованиях в Ульяновской области, строительство перинатального центра в г. Сургуте, а также создание реабилитационного центра в г. Коммунаре Ленинградской области.

Вместе с тем, существует ряд проблем, решение которых позволит использовать этот потенциал еще более эффективно. Так, для увеличения количества проектов ГЧП в сфере здравоохранения целесообразно рассмотреть вопрос смягчения требований законодательства к структуре тарифа ОМС, а также увязки сроков концессионных соглашений и тарифных соглашений в сфере здравоохранения для снижения коммерческих рисков инвесторов в ГЧП-проектах в здравоохранении. Согласно требованиям законодательства тариф ОМС не может покрывать затраты инвестиционного характера (капитальное строительство, возврат заемных средств и др.), в связи с чем ряд регионов прибегает к компенсации затрат инвестора в проектах ГЧП посредством предоставления капитального гранта на этапе строительства/реконструкции объекта здравоохранения или предоставления гарантии загрузки объекта (количество пациентов, в том числе получающих услуги на коммерческой основе, умноженное на тариф).

Для проектов ГЧП в отрасли здравоохранения особенно важен выбор операционной модели деятельности будущего концессионера/частного партнера. Важно понимать, какая часть услуг будет оказана по тарифам обязательного и добровольного медицинского страхования или все услуги будут полностью платными. В Российской Федерации также есть примеры реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения, в которых частный партнер не оказывает непосредственно медицинских услуг, а лишь берет на себя обязательства по созданию и поддержанию объекта в надлежащем состоянии, в то время как услуга оказывается бюджетным учреждением. В таких проектах особенно важно оценивать реальную потребность в такого рода объектах в долгосрочной перспективе, так как такие

---

<sup>1</sup> Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).



проекты как правило обходятся бюджету дороже в долгосрочной перспективе (без учета рисков превышения стоимости строительства и эксплуатации, которые как правило имеют место в классических государственных инфраструктурных проектах).

Также важно понимать, что проекты, в которых предусмотрена реконструкция объекта здравоохранения, должны быть правильно структурированы с точки зрения земельно-имущественных взаимоотношений сторон. На момент заключения концессионного соглашения объект здравоохранения должен быть свободен от прав третьих лиц, в связи с чем в его отношении должно быть прекращено право оперативного управления действующего учреждения (согласно рекомендациями Минздрава России — без ликвидации последнего).

**Образование.** Прежде всего, следует отметить, что мнение чиновников и представителей частного бизнеса относительно выбора направления и форм сотрудничества в сфере образования совпадают: более 90% всех инициатив и реализуемых проектов приходится на отрасли, указанные в качестве приоритетных в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования на 2013—2020 годы». К ключевым направлениям, в которых реализуется ГЧП, относятся дошкольное образование (детские сады, центры детского развития, центры подготовки к школе); общее образование (общеобразовательные организации, гимназии, лицеи, школы-интернаты); дополнительное образование детей (центры дополнительного образования, центры детского творчества, инновационные образовательные центры, специализированные классы изобретательства). Примером успеха можно считать строительство дошкольных и общеобразовательных учреждений в Ямало-Ненецком автономном округе.

Таблица

**Ключевые направления отрасли образования для применения механизмов ГЧП**  
**[Key areas of the education sector for the application of PPP mechanisms]**

Направления	Доля в проектных инициативах, %	Доля в реализуемых проектах, %
Дошкольное образование (детские сады, центры детского развития, центры подготовки к школе)	59,5	73,8
Общее образование (общеобразовательные организации, гимназии, лицеи, школы-интернаты)	26,2	20,0
Дополнительное образование детей (центры дополнительного образования, центры детского творчества, инновационные образовательные центры, специализированные классы изобретательства)	7,1	3,1

*Источник:* Национальный центр ГЧП. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).

Применение механизмов ГЧП в отношении объектов системы образования в настоящее время распространено в основном в сегменте обучения детей дошкольного возраста (таблица). Попытки дать старт реализации проектов в отраслях общего, среднего профессионального и высшего образования пока не дали результатов. При этом в сегменте развития инфраструктуры дошкольного образо-

вания применялась только одна организационно-правовая форма — соглашение о ГЧП в рамках законодательства субъекта РФ. Данная модель не подразумевает оказания конечной услуги по обучению и воспитанию детей, а основывается на техническом обслуживании объекта образования с последующей передачей в публичную собственность (Глушко, 2017).

**Социальная защита населения.** Этот блок охватывает достаточно широкий спектр отраслей и объектов. Основные направления на основе Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 296 следующие:

- многофункциональные центры социального обслуживания населения (бани, прачечные, банно-прачечные комплексы, центры бытовых услуг, центры социально-бытового обслуживания населения);
- стационарные центры социального обслуживания пожилых граждан (дома престарелых, геронтологические центры, пансионаты для постоянного проживания пожилых граждан);
- стационарные центры социального обслуживания инвалидов (интернаты центры реабилитации);
- пансионы постоянного проживания для несовершеннолетних граждан.

Интересно отметить, что на первом этапе большинство ГЧП-проектов осуществлялось именно в этих сферах, однако сегодня частные компании значительно расширили сферу своих интересов. Например, сегодня большое внимание уделяется созданию стационарных центров социального обслуживания пожилых граждан, однако пока известно только о шести реализуемых проектах ГЧП в данной сфере.

**Культура.** По данным Национального центра ГЧП, сегодня в России реализуется 34 проекта ГЧП в сфере культуры. Большая часть из них сосредоточена в таких сферах, как объекты культурного наследия, центры и пространства для искусства и творчества (творческие центры и студии, театры, кинотеатры), центры и пространства для проведения культурно-массовых мероприятий и досуга (дома культуры, концертные залы, развлекательные комплексы, парки культуры и отдыха).

Все три ключевые направления соответствуют стратегическим приоритетам Государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013—2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 317, что свидетельствует в пользу перспективности развития их инфраструктуры на основе ГЧП. В рамках практической реализации рынок также предьявляет наиболее высокую активность в реализации проектов в данных нишах: в иницируемых проектах доля выбранных перспективных направления составляет более 70%, а в реализуемых проектах превышает 90%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).

Наиболее известные из реализуемых проектов сегодня: благоустройство, содержание и реконструкция сквера им. Барышникова в Московской области, а также модернизация кинотеатра «Космос» в Приморском крае, а также реконструкция центрального парка культуры и отдыха в Волгограде.

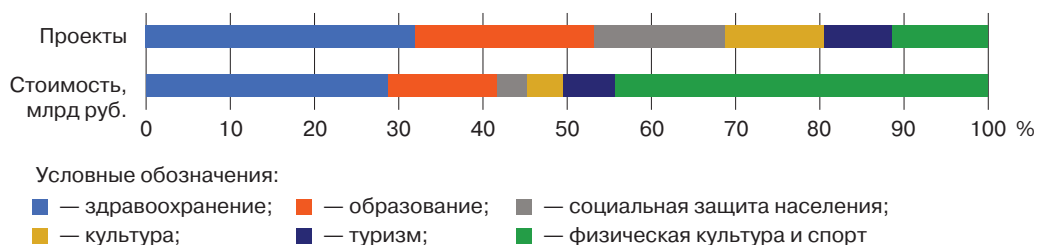
Отдельного внимания в этом блоке заслуживает туристическая отрасль. Если вначале основное внимание бизнеса было приковано к созданию и развитию туристско-рекреационных комплексов, включая усадебные комплексы, то теперь акцент смещается в сторону создания центров спортивно-оздоровительного отдыха (детские оздоровительные и спортивные лагеря, горнолыжные комплексы, термальные комплексы) и оздоровительных центров.

**Физкультура и спорт.** Наиболее перспективные направления определены списком стратегических приоритетов Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта», выраженных в развитии как массового спорта, а также спорта высших достижений и подготовки спортивного резерва. Кроме того, в рамках данной отраслевой госпрограммы действует специальный порядок предоставления субсидий на реализацию ее мероприятий, выступающий эффективным инструментом планирования и реализации финансового обеспечения проектов.

Основные сферы применения практики ГЧП такие: физкультурно-оздоровительные комплексы; многофункциональные спортивные комплексы (спортивные центры, спортивные залы); ледовые комплексы (ледовые дворцы, центры хоккея с шайбой, центры фигурного катания на коньках, катки); центры водных видов спорта (плавательные бассейны, дворцы водных видов спорта, водно-оздоровительные комплексы, аквапарки).

Выбор данных направлений обоснован их востребованностью на рынке: физкультурно-оздоровительные комплексы, многофункциональные спортивные комплексы, ледовые комплексы и центры водных видов спорта представляют почти 3/4 (74%) всего объема как проектных инициатив, так и реализуемых проектов в отрасли физической культуры и спорта (Савченко, 2017).

Распределение количества проектов и общего объема инвестиций в социальной сфере по отраслям, рассчитанное экспертами Национального центра ГЧП, выглядит так (рис. 4).



**Рис. 4.** Распределение количества проектов и общего объема инвестиций в социальной сфере по отраслям

[Fig. 4. The distribution of the number of projects and total investment in the social sphere by industry]

Источник: Национальный центр ГЧП. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).

## Выводы

По результатам проведенного анализа авторы пришли к следующим выводам.

1. Использование частного капитала для решения социальных проблем стало объективной реальностью сегодняшнего дня. В условиях дефицита бюджетного финансирования использование частного капитала и опыта позволяет максимально эффективно и с наименьшими затратами удовлетворить спрос населения на качественные услуги.

2. Несмотря на общее сокращение притока финансирования в капитальное строительство социальных объектов доля ГЧП-проектов в социальной сфере остается стабильной (10—12%), что позволяет сделать вывод об устойчивом положении социальной сферы на рынке ГЧП.

3. Необеспеченный спрос населения на социальные услуги стал мощным стимулом для самостоятельного поиска рынком инструментов инфраструктурной обеспеченности. Можно говорить о появлении новой системы, построенной на финансировании развития социальной инфраструктуры за счет частных инвестиций.

4. Очевиден разрыв между уже реализуемыми и планируемыми к реализации проектами ГЧП в социальной сфере. Наглядно отраженная в инициативах колоссальная потребность рынка в новых проектах по развитию социальной инфраструктуры остается неудовлетворенной, доказывая ограниченность действующих институциональных рамок, не позволяющих в полной мере реализовать потенциал ГЧП в социальной сфере.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бакшеева А.Д.* Взаимодействия государства, бизнеса и образовательных организаций в рамках государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 1. С. 63—78.
- Глушко Ю.В., Колодина Н.В.* Особенности государственно-частного партнерства в сфере образования в России и за рубежом // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 2. С. 147—154.
- Иванов О.В.* Теория и мировая практика государственно-частного партнерства. М.: МГИМО-Университет, 2016. 298 с.
- Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс] / Национальный центр государственно-частного партнерства. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (дата обращения: 10.12.2017).
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 года № 1144-р «Об утверждении «дорожной карты» «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». URL: <http://static.government.ru/media/files/m8dATZ3NHAo7aDUj8dpGMINKYks0nd4H.pdf> (дата обращения: 30.11.2017).
- Савченко Я.В., Михайлова Н.С.* Анализ моделей взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП в сфере физкультуры и спорта в России // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 3. С. 157—163.
- Селезнев П.Л.* Государственно-частное партнерство в России 2016—2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2017. 32 с.

Сизова Е.С. Критерии и методы сравнительного анализа вариантов реализации проекта строительства или реконструкции объекта инфраструктуры здравоохранения с использованием механизмов государственного заказа и государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство. 2015. Т. 2. № 4. С. 175—192.

Ткаченко И.Н., Метелева М.А. Совершенствование процессов управления развитием государственно-частного партнерства и инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 4. С. 218—227.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 294. URL: <http://base.garant.ru/70643470/> (дата обращения: 02.12.2017).

Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013—2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 317. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349848&dk=9> (дата обращения: 02.12.2017).

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013—2020 годы», утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 792-р. URL: <https://xn--80abucjiihbv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4106> (дата обращения: 06.12.2017).

Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 296. URL: <http://base.garant.ru/70644062/> (дата обращения: 08.12.2017).

Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 10.12.2017).

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/) (дата обращения: 04.12.2017).

© Завьялова Е.Б., 2018

#### **История статьи:**

Дата поступления в редакцию: 25 января 2018

Дата принятия к печати: 1 марта 2018

#### **Для цитирования:**

Завьялова Е.Б., Ткаченко М.В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2018. Т. 26. № 1. С. 61—75. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-61-75

#### **Сведения об авторах:**

Завьялова Елена Борисовна, кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России. Контактная информация: e-mail: e.zavyalova@inno.mgimo.ru

Ткаченко Максим Викторович, научный сотрудник Центра прикладных исследований МГИМО, исполнительный директор Национального центра ГЧП. Контактная информация: e-mail: tkachenkomv.mos@gmail.com

## THE PROSPECTS AND TASKS OF IMPLEMENTING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SOCIAL SECTOR

E.B. Zavyalova, M.V. Tkachenko

Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of Russia  
*Prospect Vernadskogo, 76, Moscow, Russia, 119454*

**Abstract.** Social commitments account for the biggest share of the Russian budget expenditure. However there is an evidence of negative dynamics of the budget spending both on regional and federal levels, though the demand for better social services is growing. The only way to eliminate this imbalance is to find the alternative source of financing social commitments by private funds, mainly through public private partnerships. “Social infrastructure” includes such objects as infrastructure objects in health, education, social security, culture, tourism and sports.

**Key words:** Public-private partnership, PPP in social sector, PPP in health, PPP in education, PPP in sports, PPP in tourism, PPP in social security system, concessions, PPP agreements, social infrastructure, social sphere

### REFERENCE

- Baksheeva A.D. Vzaimodeystviya gosudarstva, biznesa i obrazovatelnykh organizatsiy v ramkakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 2016. T. 3. No. 1. S. 63–78. (In Russ).
- Glushko Yu.V., Kolodina N.V. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere obrazovaniya v Rossii i za rubezhom // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 2017. T. 4. No. 2. S. 147–154. (In Russ).
- Ivanov O.V. Teoriya i mirovaya praktika gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. M.: MGIMO-Universitet, 2016. 298 s. (In Russ).
- Luchshie praktiki realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsialnoy sfere [Elektronnyy resurs] / Natsionalnyy tsentr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. 2016. URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf)
- Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 08.06.2016 goda No. 1144-r «Ob utverzhdenii «dorozhnoy kartyi» «Podderzhka dostupa negosudarstvennykh organizatsiy k predostavleniyu uslug v sotsialnoy sfere».
- Savchenko Ya.V., Mihaylova N.S. Analiz modeley vzaimodeystviya gosudarstva i biznesa v ramkakh GChP v sfere fizkultury i sporta v Rossii // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 2017. T. 4. No. 3. S. 157–163. (In Russ).
- Seleznev P.L. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii 2016–2017: tekushee sostoyanie i trendy, reyting regionov / P.L. Seleznev. M.: Assotsiatsiya «Tsentr razvitiya GChP», 2017. 32 s. (In Russ).
- Sizova E.S. Kriterii i metodyi sravnitel'nogo analiza variantov realizatsii proekta stroitelstva ili rekonstruktsii ob'ekta infrastrukturyi zdavoohraneniya s ispolzovaniem mehanizmov gosudarstvennogo zakaza i gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 2015. T. 2. No. 4. S. 175–192. (In Russ).
- Tkachenko I.N., Meteleva M.A. Sovershenstvovanie protsessov upravleniya razvitiem gosudarstvenno-chastnogo partnerstva i infrastrukturoy investitsionnoy deyatel'nosti na mezourovne // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 2017. T. 4. No. 4. (In Russ).
- Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Razvitie zdavoohraneniya» (Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 No. 294.

Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Razvitie kultury i turizma» na 2013—2020 godyi, utverzhdennoy Postanovleniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 No. 317.

Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Razvitie obrazovaniya» na 2013—2020 godyi, utverzhdena Rasporyazheniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 15 maya 2013 g. No. 792-r.

Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Sotsialnaya podderzhka grazhdan», utverzhdena Postanovleniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 No. 296.

Federalnyiy zakon «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipalno-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otdelnyie zakonodatelnyie aktyi Rossiyskoy Federatsii» ot 13.07.2015 No. 224-FZ (poslednyaya redaktsiya).

Federalnyiy zakon «O kontsessionnyih soglasheniyah» ot 21.07.2005 No. 115-FZ (poslednyaya redaktsiya).

**Article history:**

Received: 25 January 2018

Revised: 20 February 2018

Accepted: 1 March 2018

**For citation:**

Zavyalova E.B., Tkachenko M.V. (2018) The prospects and tasks of implementing public-private partnership in the social sector. *RUDN Journal of Economics*, 26 (1), 61–75. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-1-61-75

**Bio Note:**

*Zavyalova Elena Borisovna*, PhD in Economics, Head of the Economic Policy and Private-Public Partnership Department, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University). *Contact information*: e-mail: e.zavyalova@inno.mgimo.ru

Maxim Tkachenko, ANO “National Center for PPP”. *Contact information*: e-mail: tkachenkomv.mos@gmail.com