



*Прокофьева А.И.*

*Prokofieva A.I.*

*магистрант кафедры «Региональная экономика и управление»,  
ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический  
университет»,  
г. Уфа, Российская Федерация*

УДК 334.7

DOI: 10.17122/2541-8904-2019-3-29-98-105

## **РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ**

Рассматривая проекты государственно-частного партнерства в социальной сфере России, автор приходит к выводу, что привлечение частного капитала к решению проблем социальной сферы страны на сегодняшний день имеет большую актуальность. При условии бюджетного дефицита, соответственно, и проблемах с эффективным финансированием использование частного капитала и опыта предоставляет возможность максимально эффективно и с наименьшими затратами удовлетворить спрос населения на качественные услуги. Автор отмечает общее сокращение притока финансовых ресурсов в капитальное строительство социальных объектов, вместе с тем доля проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере является достаточной устойчивой, что дает возможность констатировать стабильное положение социальной сферы на рынке государственно-частного партнерства. Необеспеченный спрос населения на услуги социальной сферы представляет собой «локомотив» для самостоятельного поиска рынком инструментов инфраструктурной обеспеченности. Таким образом, автор приходит к выводу о возникновении новой системы, которая выстроена на финансовом обеспечении развития социальной инфраструктуры за счет инвестиций частного сектора. Вместе с тем, автор отмечает наличие разрыва между уже реализуемыми и планируемыми к реализации проектами государственно-частного партнерства в рассматриваемой сфере. Наряду с этим, огромная потребность рынка в новых проектах по развитию объектов социальной инфраструктуры, которая отражается в инициативах, по сей день является неудовлетворенной, что отражает ограниченность существующих институциональных рамок, которые не дают возможность полностью воплотить имеющийся потенциал государственно-частного партнерства в социальной сфере. Таким образом, решение имеющихся проблем будет способствовать развитию механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере, а также развитию социальной инфраструктуры и повышению уровня и качества жизни населения.

**Ключевые слова:** социальная сфера, экономика, государственно-частное партнерство, бизнес, государство, капитал, финансирование, реформирование, модернизация, потребности, социальные проекты.

## **THE DEVELOPMENT OF PARTNERSHIP BETWEEN THE STATE AND BUSINESS IN REALIZATION OF SOCIAL PROJECTS IN RUSSIA: CURRENT STATUS AND PROBLEMS**

Considering the projects of public-private partnership in the social sphere of Russia, the author comes to the conclusion that the attraction of private capital to solve the problems of the social sphere of the country today is of great relevance. Given the budget deficit, respectively, and problems with effective financing, the use of private capital and experience provides an opportunity to most effectively and cost - effectively meet the demand of the population for quality services.

The author notes the General reduction in the inflow of financial resources in the capital construction of social facilities, however, the share of public-private partnership projects in the social sphere is sufficiently stable, which makes it possible to state the stable position of the social sphere in the market of public-private partnership. The unsecured demand of the population for social services is a «locomotive» for the independent search of the market for instruments of infrastructure security. Thus, the author comes to the conclusion about the emergence of a new system, which is built on the financial support for the development of social infrastructure through private sector investment. At the same time, the author notes the gap between the already implemented and planned projects of public-private partnership in this area. At the same time, the huge demand of the market for new projects for the development of social infrastructure, which is reflected in the initiatives, is still unsatisfied, which reflects the limitations of the existing institutional framework, which does not make it possible to fully realize the existing potential of public-private partnership in the social sphere. Thus, the solution of the existing problems will contribute to the development of mechanisms of public-private partnership in the social sphere, as well as the development of social infrastructure and improve the level and quality of life of the population.

**Key words:** social sphere, economy, public-private partnership, business, state, capital, financing, reform, modernization, needs, social projects.

Развитие социальной сферы – ключевой фактор в формировании экономической повестки дня в Российской Федерации (далее – РФ). Такой вывод можно сделать, приняв во внимание большой объем социальных расходов в бюджетах федерального, регионального и местного уровней, а также при наличии многообразия законодательных актов в данной сфере.

Государственные расходы, направленные на социальную сферу, ежегодно имеют большой объем, вместе с тем они не соответствуют реальным требованиям развития инфраструктуры социальной сферы. Наряду с этим, в ходе упадка экономики происходит сокращение расходов государства на развитие объектов инфраструктуры в сфере здравоохранения, образования и культуры. Благодаря этому вложение инвестиционных ресурсов в капитальное строительство объектов социальной сферы происходит медленными темпами, что сказывается на доступности качественных, отвечающих современным требованиям услуг.

Таким образом, на сегодняшний момент вместе с повышением результативности расходов бюджета большое значение имеет стимулирование притока частных инвестиционных ресурсов в развитие социальной сферы. Особое значение этот вопрос имеет на уровне субъектов РФ, в которых социальная нагрузка на бюджет зачастую выше, чем на уровне

федерации. Так, имеется возможность сделать вывод, что в нашей стране сформировалось двойственное положение, где наблюдается длительный застой бюджетного финансового обеспечения и непрерывно повышающийся спрос граждан на высокое качество социальной инфраструктуры.

Ключевым аспектом для решения данной проблемы является расширение практики использования концессий и принятие федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ» в 2015 году [1]. Благодаря этому процент инвестиций из частного сектора в отношении развития объектов социальной инфраструктуры непрерывно повышается. В связи с наличием взаимодействия государства и частного сектора заметно расширилась практика использования механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в развитии инфраструктурных объектов здравоохранения, физической культуры, гериатрии, общего и дополнительного образования.

Обратим внимание на то, что ГЧП – это совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия между государством и деловым сообществом для решения социально-экономических проблем на условиях взаимовыгодного сотрудничества [2, с. 32].

Использование ГЧП дает возможность в большей степени принять во внимание инте-

рессы всех участников партнерства. К примеру, органы власти в большинстве своем сокращают государственные расходы на строительство и эксплуатацию инфраструктурных объектов социальной сферы. Вместе с тем, государство повышает результативность управления имуществом, закрепленным за ним. Наряду с этим наблюдается рост финансовой отдачи от данных активов. Особо значимым преимуществом является тот факт того, что органы власти сохраняют за собой право собственности и контроля, чего не обеспечивала актуальная в 90-е годы приватизация.

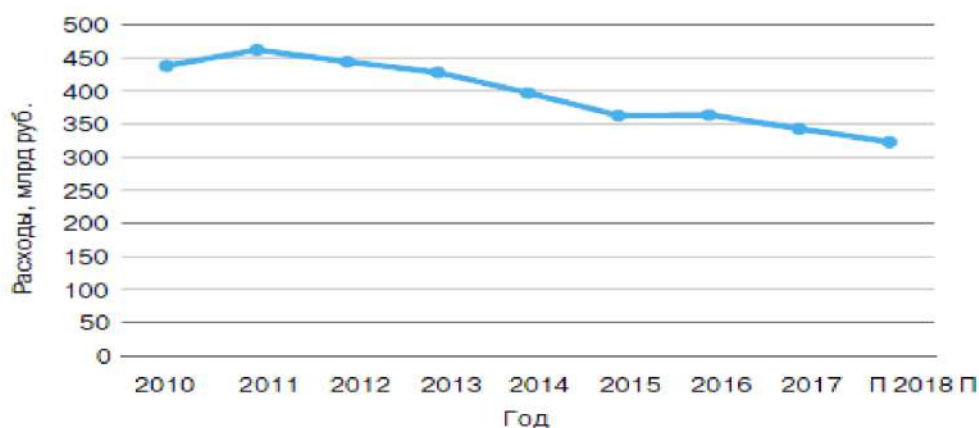
Что касается делового сообщества, то благодаря участию в проектах ГЧП бизнес получает гарантированный, долгосрочный доход от вложенных инвестиционных ресурсов.

Следует отметить, что основные преимущества получает общество, в силу того, что

развитие социальной инфраструктуры заметно повышает качество и уровень жизни граждан [6, с. 120].

Таким образом, можно констатировать несколько разнонаправленных тенденций: во-первых, наличие повсеместного сокращения финансовых вложений в объекты социальной сферы; во-вторых, наблюдается рост количества проектов ГЧП, которые финансово обеспечиваются за счет делового сообщества. В целях подтверждения сделанного вывода обратим внимание на статистические данные.

Согласно информации, представленной Федеральным казначейством РФ, совокупный объем расходов на инфраструктурные объекты социальной сферы непрерывно сокращается, начиная с 2011 года, что наглядно представлено на рисунках 1 и 2.



**Рисунок 1.** Динамика расходов государства на социальную инфраструктуру, млрд руб. [9]



**Рисунок 2.** Совокупные расходы на инфраструктурные объекты социальной сферы [9]

Наряду с этим, финансовое обеспечение прочих сфер, к примеру, оборонно-промышленного комплекса или транспортной сферы, в разы больше государственных расходов на социальную сферу.

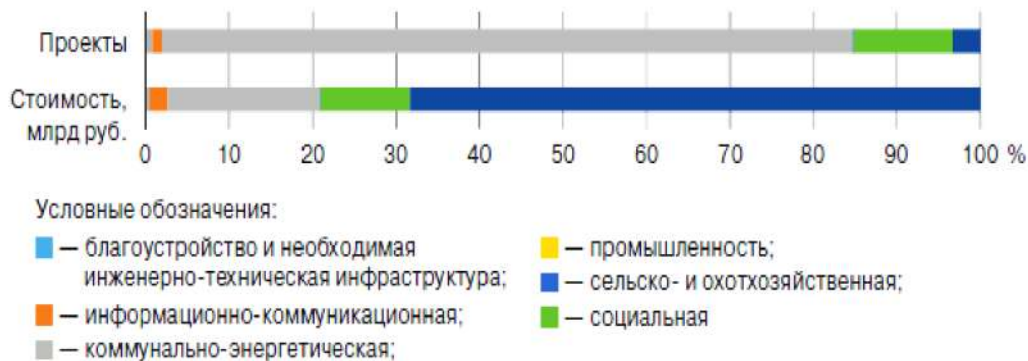
Вместе с тем, повышающийся спрос населения на строительство объектов социальной сферы обуславливает интерес бизнес-сообщества. Так, следует констатировать, что необеспеченный спрос населения на услуги социальной сферы является импульсом для поиска рынком эффективных инструментов достижения требуемого уровня обеспеченности объектами инфраструктуры. Можно сделать вывод, что на сегодняшний момент возникла новая система финансового обеспечения объектов инфраструктуры социальной сферы из средств делового сообщества.

Принимая во внимание актуальную ситуацию, которая сложилась в экономике, а также сокращение платежеспособного спроса, можно сделать вывод, что специфическое положение в общем объеме инвестиционных ресурсов бизнеса имеют проекты,

реализация которых происходит посредством ГЧП, когда власть имеет возможность обеспечить бизнесу поддержку из средств бюджета, приняв на себя часть затрат на строительство объекта, и/или обеспечить гарантии по определенной загрузке построенного совместными усилиями объекта.

Следует обратить внимание, что, согласно данным Национального центра ГЧП, количество инфраструктурных проектов непрерывно растет. Большую долю в них занимают социально-ориентированные проекты [8]. Так, из 2586 проектов ГЧП к социальной сфере относятся 307, что составляет примерно 11,9 %. Совокупная стоимость социальных проектов составляет 278,2 млрд руб., что формирует долю в 10,7 % от общего объема инвестиционных ресурсов.

Значительное количество проектов ГЧП имеется в сфере здравоохранения и образования, а отрасли туризма и культуры являются менее актуальными для инвесторов, что наглядно представлено на рисунке 3.



**Рисунок 3.** Распределение количества проектов и общего объема инвестиционных ресурсов по сферам [9]

Еще меньший интерес для бизнеса по объему инвестиционных ресурсов имеют отрасли физическая культура и спорт, а также социальное обслуживание населения.

На принятие решения инвестором из делового сообщества вкладывать ли финансовые ресурсы или отказаться от проекта ГЧП в социальной сфере, воздействуют общие и специфические факторы, которые свойственны только для определенного сегмента, к примеру, сферы образования или здравоохранения.

Чаще всего при исследовании точек роста и трудностей при реализации проектов ГЧП решение склоняется в сторону возможностей. Вместе с тем, зачастую успех проекта ГЧП находится в зависимости от правильно выбранной формы реализации определенного проекта. На практике особую актуальность имеют такие формы ГЧП как: концессии, классические соглашения о ГЧП и такие формы квази-ГЧП, как договоры аренды с инвестиционными обязательствами (аренда недвижимых объектов, которые принадлежат

государству, или земельных участков) [3, с. 34].

При концессионных соглашениях концессионер стремится привлечь инвестиции в целях строительства/реконструкции инфраструктурного объекта и оказания определенных услуг, оговоренных соглашением. Концедент возмещает недополученные доходы концессионера или реализует прочие обязательства, установленные соглашением, а также предоставляет участок земли или недвижимость на условиях аренды.

Форме концессионного соглашения следует отдавать предпочтение для реализации объектов медицины или оздоровления, обустройства лесопарковых зон, ГЧП в области социального обслуживания, где имеется возможность комбинировать услуги, которые оплачиваются из средств бюджета и частного партнера.

Что касается соглашения о ГЧП, то партнер из частного сектора стремится привлечь инвестиции в целях формирования/реновации объекта, создает, оснащает и обслуживает его в рамках того срока, который документально установлен, также частный партнер имеет право собственности на определенный объект, которое передает после окончания действия соглашения в том случае, если затраты предпринимателя составили не более 50 % [5, с. 378]. Государство в свою очередь компенсирует вложения предпринимателя, передает участок земли или недвижимость по договору аренды.

При договоре аренды с инвестиционными обязательствами (квази-ГЧП) публичный партнер передает инфраструктурный объект или участок земли на время во владение или пользование за оплату, а представитель бизнес-сообщества стремится получить инвестиции в целях оснащения или реновации, или строительства и использования объекта, а также управляет и эксплуатирует данный объект. Вместе с тем, частный партнер принимает на себя ряд инвестиционных обязательств.

Следует привести пример. Так, в Подмосковье по программе «Усадьбы Подмосковья» по ГЧП попали под реставра-

цию 18 усадеб, а в Москве реализуется проект «Доктор рядом» и проект по строительству детских садов с оплатой аренды на льготных условиях.

Необходимо обратить внимание, что основной проблемой проектов ГЧП в сфере объектов инфраструктуры социальной сферы является вопрос применяемых механизмов возврата инвестиционных ресурсов частного партнера. В этом отношении все проекты ГЧП и квази-ГЧП, которые создаются на территории нашей страны, в зависимости от используемой модели, можно поделить на несколько групп:

- плата за доступность – возврат инвестиций предпринимателя в полной или частичной степени обеспечивается посредством платежей от государства, что включает в себя компенсацию затрат на строительство и эксплуатацию объекта, обеспечение определенного уровня доходности и компенсацию расходов на обслуживание инвестиций;

- прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам) – предприниматель ответственен за возврат вложенных ресурсов посредством прямого сбора оплаты за услуги, товары, работы с потребителей и иной коммерческой деятельности по регулируемой стоимости. По причине специфичности законодательства имеется возможность компенсировать невозмещенные затраты инвестора после окончания проекта за счет государства;

- минимальная гарантированная доходность со стороны государства – предприниматель отвечает за возврат финансовых ресурсов посредством прямого сбора платы за услуги, товары, работы с потребителей, вместе с тем соглашением предусматривается условное обязательство государства компенсировать установленную недополученную выгоду за некий период;

- прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности без дополнительных государственных гарантий – предприниматель обеспечивает возврат финансовых средств только посредством осуществления коммерческой деятельности без государственных гарантий [4, с. 87].

Принимая во внимание представленную выше типологию, на наш взгляд, все инфраструктурные объекты, имеющиеся в социальной сфере, можно поделить на группы, исходя из наличия гарантий публичного партнера:

- проекты с фиксированными платежами, где публичный партнер выступает гарантом высокого уровня доходности;

- проекты с платежами, зависящими от спроса.

В проектах с фиксированными платежами финансовая модель и риски понятны частным партнерам, что обуславливает достаточно высокий уровень актуальности подобного рода проектов. Что касается ГЧП с платежами, зависящими от спроса, то подобные проекты признаются особо рискованными, что обуславливает потерю привлекательности в области привлечения долгового финансового обеспечения.

Следует отметить, что при любой ситуации вложения в ГЧП-проекты, реализуемые в социальной сфере, считаются наиболее рискованными и менее доходными, если сравнивать их, к примеру, с вложениями в объекты транспортной сферы.

Как уже было отмечено, интерес представителей бизнес-сообщества к объектам социальной инфраструктуры постоянно повышается, вместе с тем имеются определенные барьеры, ограничения, затрудняющие эффективное и результативное применение ГЧП в социальной сфере. В первую очередь, реализация закона 224-ФЗ показывает, что необходимо внести определенные изменения и уточнения в закон. К примеру, главной проблемой является то, что для предпринимателя не предусмотрена возможность полной компенсации понесенных затрат за счет платежей государства.

Вместе с тем, много вопросов вызывает оценка сравнительного преимущества, где сравнивается бюджетная эффективность реализации проекта с механизмом ГЧП и посредством прямого финансового обеспечения за счет средств бюджета, что зачастую невозможно достичь для проектов социальной сферы.

Наряду с этим, эксперты считают проблемой законодательства отсутствие определения «платы концедента» и трудности с использованием механизма гарантированной доходности [7].

Далее, останавливаясь на практической проблематике проектов ГЧП в социальной сфере, необходимо обратить внимание, что при любой форме финансового обеспечения ориентированные на социальную сферу проекты несут в себе высокий уровень отсутствия определенности сроков окупаемости и прогнозов спроса со стороны потребителей на объекты. Вместе с тем, ценообразование и финансовое обеспечение из средств бюджета в социальной сфере достаточно сильно разнятся с классическим рыночным подходом. Данные проблемы в большой степени сокращают возможности экономической оценки эффективности.

Наряду с этим, в современных реалиях нашей страны необходимо принимать во внимание и то, что практика отдельных субъектов РФ сильно отличается друг от друга.

Таким образом, по результатам проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Привлечение инвестиций за счет делового сообщества в целях сглаживания социальной проблематики является весьма актуальным на сегодняшний день. При дефиците финансового обеспечения проектов развития инфраструктуры социальной сферы привлечение средств делового сообщества дает возможность эффективно и менее затратно удовлетворить растущий спрос населения на качественные услуги.

2. Отмечая сокращение инвестиций в капитальное строительство объектов социальной сферы, можем сказать, что доля ГЧП в рассматриваемом сегменте является стабильной, что говорит об устойчивости социальной сферы.

3. Отсутствие спроса на услуги социальной сферы является толчком для поиска рынком инструментов обеспеченности. На наш взгляд, имеется возможность наблюдать возникновение новой системы, которая выстраивается на основе финансового обеспечения

развития инфраструктуры социальной сферы за счет средств делового сообщества.

4. Наглядно виден большой разрыв между уже реализуемыми и планируемыми к реализации проектами ГЧП в социальной сфере. Остается неудовлетворенной отраженная в инициативах масштабная потребность рынка

в новых проектах по развитию инфраструктуры социальной сферы, что свидетельствует об ограниченности существующих институциональных рамок, которые не дают возможности полностью реализовать потенциал проектов ГЧП в социальной сфере.

### Список литературы

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: закон Росс. Федерации от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. - № 29 (часть I). – Ст. 4350.

2. Гавриленко И.Г., Прокофьева А.И. Развитие институтов партнерства государства и бизнеса в ЖКХ // Вестник УГНТУ. – 2017. - № 2 (20). – С. 30-36.

3. Зайнашева З.Г., Сабирова З.Э. Механизмы государственно-частного партнерства в сфере услуг // Материалы междунауч.-практ. заочн. конф., 15 апреля 2016 г. «Актуальные вопросы современной экономики» Ч. II. – Уфа: Уфимский гос. ун-т экономики и сервиса, 2016. – С. 32–35.

4. Зайнашева З.Г., Прокофьева А.И. Анализ развития социального предпринимательства в современных экономических условиях // Вестник УГНТУ. – 2017. - № 3 (21). – С. 86-92.

5. Сабирова З.Э. Использование механизмов государственно-частного партнерства в муниципальной сфере услуг // Аудит и Финансовый анализ. – 2015. - № 4. – С. 377–381.

6. Сабирова З.Э. Приоритеты и направления развития государственно-частного партнерства в сфере социальных услуг // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). Серия: Экономика. – 2012. - № 2 (14). – С. 119-136.

7. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс]: - URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_)

[a4\\_2018\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2018_v2_web.pdf). (дата обращения 03.08.2019).

8. Национальный центр государственно-частного партнерства. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в регионах [Электронный ресурс]: - 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 03.08.2019).

9. Федеральное казначейство, Минэкономразвития России, расчеты Национального центра ГЧП [Электронный ресурс]: - 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 03.08.2019).

### References

1. On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: the Ross law. Federation of July 13, 2015 № 224-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. – 2015. - № 29 (part I). – Article 4350.

2. Gavrilenko I. G., Prokof'eva A. I. development of the institutions of partnership between the state and business in housing and communal services // journal of Ufa state petroleum technological University. – 2017. - № 2 (20). – P. 30-36.

3. Zainasheva Z. G., Sabirova Z. E. Mechanisms of state-private partnership in the sphere of services // proceedings of the int. science.-prakt.correspondence.Conf. April 15, 2016 "Topical issues of modern Economics" Part II / Ufa state University of Economics and service. – Ufa, 2016. – P. 32-35.

4. Zainasheva Z. G., Prokof'eva A. I. analysis of the development of social entrepreneurship in modern economic conditions

- // Bulletin of the Ufa state petroleum technological University. – 2017. - № 3 (21). – Pp. 86-92.
5. Sabirova Z. E. the Use of public-private partnership mechanisms in the municipal service sector // Audit and Financial analysis. - Moscow, 2015. No. 4. – P. 377-381.
6. Sabirova Z. E. Priorities and directions of development of public-private partnership in the sphere of social services. Vestnik BIST (Bashkir Institute of social technologies). Series: Economics. - 2012. - №2 (14). - P. 119-136.
7. Best practices in the implementation of public-private partnership projects in the social sphere [Electronic resource]: - URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2018\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2018_v2_web.pdf). (date of application 03.08.2009).
8. National center for public-private partnership. Best practices of implementation of public-private partnership projects in the regions [Electronic resource]: - URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (date of application 03.08.2009).
9. The Federal Treasury, the Ministry of economic development, the calculations of the National PPP centre [Electronic resource]: - URL: [http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter\\_a4\\_2016\\_v2\\_web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf) (date of application 03.08.2019).