

**А. Н. Афонин, А. Ф. Тихомиров,
А. И. Ярёмченко**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО
В ЗДРАВООХРАНЕНИИ**

Учебное пособие

Санкт-Петербург
СпецЛит
2020

УДК 351.712.4(075)

А94

А в т о р ы:

Афонин Алексей Николаевич — кандидат экономических наук, доцент ПСПбГМУ им. И. П. Павлова и Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого

Тихомиров Антон Федорович — кандидат технических наук, доцент Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого;

Ярёменко Андрей Ильич — доктор медицинских наук, профессор, проректор по учебной работе ПСПбГМУ им. И. П. Павлова, президент Ассоциации стоматологов;

Афонин А. Н., Тихомиров А. Ф., Ярёменко А. И.

А94 Государственно-частное партнерство в здравоохранении : учебное пособие / А. Н. Афонин, А. Ф. Тихомиров, А. И. Ярёменко. — Санкт-Петербург : СпецЛит, 2020. — 136 с.

ISBN 978-5-299-01047-3

В данном учебном пособии с современных позиций рассмотрены основы функционирования механизма государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах. Изложены вопросы о правовых условиях, основных принципах, целях и иных параметрах государственно-частного партнерства, приведены примеры практики осуществления партнерств, в том числе зарубежной, основные проблемы, возникающие при реализации ГЧП-проектов.

Учебный материал базируется на правовых нормах и положениях, экономических категориях и реальных событиях, содержит достаточное количество примеров, изложен в доступной для понимания форме.

Издание адресовано студентам медицинских вузов. Соответствует актуальным требованиям Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования по изучаемым в медицинских вузах программам.

УДК 351.712.4(075)

ISBN 978-5-299-01047-3

© ООО «Издательство „СпецЛит“», 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. Сущность и основные понятия ГЧП	6
1.1. Определение ГЧП	6
1.2. Нормативно-правовая база ГЧП в России	10
1.3. Экономическая сущность ГЧП	12
1.4. Условия возникновения и развития ГЧП	13
1.5. Основные принципы организации ГЧП	15
1.6. Наиболее важные особенности и характеристики ГЧП	17
Глава 2. Формы ГЧП	22
2.1. Государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора	24
2.2. Аренда	26
2.3. Участие в капитале	28
2.4. Концессии	28
2.5. Соглашения о разделе продукции	31
2.6. Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности	34
Глава 3. Механизмы государственного управления партнерством ..	36
3.1. Международный опыт управления ГЧП	36
3.2. Управление ГЧП в России	45
3.3. Регулирование цен	51
3.4. Конкурсные процедуры	54
Глава 4. Проектное финансирование в ГЧП	58
4.1. Механизмы проектного финансирования	58
4.2. Главные участники проекта	61
4.3. Источники финансовых ресурсов	63
4.4. Роль правительств в проектах ГЧП	67
4.5. Влияние кризиса 2008–2009 гг. на ГЧП	69
Глава 5. Риски участников в проектах ГЧП	72
5.1. Разделение рисков	72
5.2. Политические и правовые риски	74
5.3. Технические риски	77
5.4. Коммерческие риски	78
5.5. Экономические, валютные и финансовые риски	79

Глава 6. Мировой опыт развития ГЧП	81
6.1. Оценка спроса на ГЧП в инфраструктуре	81
6.2. Состояние и основные тенденции развития ГЧП	83
6.3. ГЧП в США	89
6.4. Некоторые причины прекращения проектов ГЧП	92
Глава 7. Реализация проектов ГЧП в Российской Федерации	96
7.1. Становление ГЧП в России	96
7.2. ГЧП в современной России	103
7.3. Инвестиционный фонд Российской Федерации	104
7.4. Особые экономические зоны	107
7.5. Текущее состояние и тренды развития ГЧП в РФ	114
7.6. Роль ГЧП в развитии регионов России	119
Глава 8. ГЧП в здравоохранении	122
8.1. Частные клиники и система обязательного медицинского страхования	123
8.2. Практика взаимодействия частных и бюджетных медицинских организаций	124
Литература	129
Приложения	132

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из основных механизмов расширения ресурсной базы экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью. Однако в современной России, хотя все и признают перспективность государственно-частного партнерства, развивается оно, к сожалению, медленно.

Между тем объединение усилий и ресурсов бизнеса и государства позволяет использовать частную предпринимательскую инициативу для повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках каждого конкретного проекта.

Данное учебное пособие позволяет составить первичное представление о сущности ГЧП, его принципах и формах, законодательных границах и особенностях управления. В необходимых пределах рассмотрен международный опыт. В качестве особенности данного издания можно выделить то, что в нем раскрываются теория и практика реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения. Формулируются ключевые проблемы развития механизмов ГЧП в России на современном этапе и предлагаются рекомендации по оптимизации этого процесса. По мнению авторов, современные менеджеры в области здравоохранения, выпускники медицинских вузов по соответствующим специальностям, должны иметь представление о возможностях, открываемых ГЧП, и типовых решениях в данной сфере. Рассматриваются экономические, правовые, организационные и другие аспекты избранной темы.

Основное внимание в пособии уделяется концептуальным вопросам, понятийному аппарату, практике государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в России и развитых странах.

Глава 1

СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ГЧП

1.1. Определение ГЧП

Государственно-частное партнерство (ГЧП) — это система взаимоотношений между государством и бизнесом, состоящая в привлечении публичным партнером частного партнера к выполнению определенных работ для решения задач социально-экономического развития страны на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, разделения рисков, компетенций и ответственности путем заключения и исполнения соглашения о ГЧП. Каждый такой совместный проект государства с бизнесом является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок и для решения конкретной задачи.

Термин «государственно-частное партнерство» — это перевод английского **Public-private partnership (PPP)**. При этом «государство» (public) в данном случае трактуется в расширенном понимании — как совокупность общественных институтов, реализующих свои властные полномочия на национальном, региональном и муниципальном уровнях, включая также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора, играющие важную роль в развитии общественных процессов.

В качестве примера приведем некоторые определения термина ГЧП. Наиболее общее определение дал Всемирный банк: ГЧП есть «долгосрочный контракт между частной стороной и государственным органом для предоставления публичного актива или услуги, в котором частная сторона несет значительную ответственность за риск и управление, а вознаграждение связано с результатами исполнения» [1].

В соответствии с определением Международного валютного фонда ГЧП относятся к «соглашениям, в рамках которых частная сторона создает инфраструктурные объекты и предоставляет услуги, которые традиционно предоставлялись государством». Частная сторона финансирует и реализует работы (оказывает услуги) и тем самым принимает на себя значительную часть рисков в рамках проекта. Государственно-частные партнерства предполагают широкий спектр социально-экономических инфраструктурных проектов, однако в основном используются для строительства объектов социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры — больниц, школ, дорог, мостов и туннелей, трамвайных сетей, систем контроля воздушного движе-

ния, водно-коммунальных и водоочистных сооружений, а также для эффективного управления ими [2].

В Европейском союзе отсутствует единое понимание сущности ГЧП, хотя в рамках программ «Европейской инициативы экономического роста» и «Развитие Трансевропейской транспортной системы» реализуется большое количество инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП, постоянно выходят публикации по данной тематике. В так называемой «Зеленой книге о государственно-частном партнерстве и законодательстве Сообщества по государственным контрактам и концессиям» под ГЧП понимаются «формы сотрудничества между государственными властями и бизнес-сообществом, целью которого является обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, управления и содержания инфраструктурных объектов или предоставление услуг» [3]. При этом в отдельных странах ЕС приняты свои собственные определения ГЧП [4, с. 13].

В США ГЧП — это «контрактное соглашение, заключаемое между государственным и частным сектором, которое позволяет частной стороне участвовать в большей степени в государственной собственности и исполнять функции, традиционно находящиеся в ответственности государства» [5]. Подобные соглашения, как правило, включают в себя наем государственным органом, ведомством или агентством частной компании с целью реконструкции, строительства, управления, содержания и (или) заведование объектом или системой. В то время как у государства, как правило, сохраняется право собственности на объект или систему, частный партнер наделяется дополнительными правами по принятию решений о способе реализации проекта [2].

В российской литературе также приводятся определения государственно-частного партнерства. В частности, Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ в ст. 3 ФЗ определяет ГЧП следующим образом: «... государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство — 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, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [6].

Ряд российских авторов предлагают собственную трактовку понятия государственно-частного партнерства. В. Г. Варнавский определяет ГЧП как «юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [7].

В свою очередь Е. Коровин определяет ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [8]. Существует также множество других определений ГЧП, предлагаемых различными авторами.

Основываясь на существующих определениях понятия, выделим главные сущностные характеристики ГЧП, позволяющие дать обобщенное определение государственно-частного партнерства. По мнению большинства авторов, ГЧП предполагает [2, с. 22]:

- достижение задач социально-экономического развития;
- выполнение работ;
- предоставление публичных (общественных) услуг;
- привлечение публичной стороной частной стороны;
- техническое обслуживание, эксплуатацию, реконструкцию, модернизацию, строительство объектов общественной инфраструктуры;
- долгосрочное сотрудничество;
- взаимовыгодный характер взаимодействия;
- разделение рисков, компетенций и ответственности;
- заключение соглашения.

Результаты сравнительного анализа приведенных зарубежных определений по этим основаниям представлены в табл. 1.

Таким образом, *предмет* государственно-частного партнерства составляют государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и организациями бюджетного сектора.

Подводя итог проведенному анализу, можно дать следующее определение ГЧП. Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [4].

1.2. Нормативно-правовая база ГЧП в России

Развитие в стране механизмов и институтов ГЧП, практическая организация работы по его широкому внедрению требуют формирования специальной законодательной базы. В России за последние 10 лет сложилась и развивается система нормативно-правовых актов, определяющих основные принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса. Среди них необходимо выделить:

- Конституцию Российской Федерации как акт прямого действия (например, провозглашающую принципы равенства перед законом, недопустимости дискриминации (ст. 19), недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), возможность заключения соглашений между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней в целях передачи полномочий с одного уровня на другой (ст. 78) и т. д.);

- Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ, определяющий правоспособность публично-правовых образований и других публичных субъектов, позволяющую им участвовать в государственно-частных партнерствах, а также содержащий общие положения об обязательствах, единые для всех контрактных типов государственно-частного партнерства.

- Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ. Он определяет основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, в том числе соответствующие полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве.

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», определяющий порядок применения механизма концессии при реализации проектов ГЧП. Концессионная форма государственно-частного партнерства, реализуемая в соответствии с Законом, предполагает передачу на время в целях реконструкции (модернизации) и последующей эксплуатации объектов движимого и недвижимого имущества индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам и объединениям, действующим по договору простого товарищества.

Тихомиров Антон Федорович
Ярёменко Андрей Ильич
Афонин Алексей Николаевич

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО
В ЗДРАВООХРАНЕНИИ
Учебное пособие

Редактор *Пугачева Н. Г.*
Корректор *Полушкина В. В.*
Верстка *Пугачевой О. В.*

Подписано в печать 18.11.2019. Формат 60 × 88¹/₁₆.
Печ. л. 8,5 печ. л. Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Издательство „СпецЛит“».
190103, Санкт-Петербург, 10-я Красноармейская ул., 15.
Тел./факс: (812)495-36-09, 495-36-12
<http://www.speclit.spb.ru>

Отпечатано в ООО «Литография Принт»,
191119, Санкт-Петербург, Днепропетровская ул., д. 8