

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ АМБУЛАТОРНО-ПОЛИКЛИНИЧЕСКИХ УСЛУГ

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены направления деятельности некоммерческих организаций, обеспечивающих развития институциональной среды государственно-частного партнерства. Выделены направления их деятельности, связанные с проектами государственно-частного партнерства в сфере амбулаторно-поликлинических услуг населению.

Ключевые слова: государственно-частное-партнерство; институциональная среда; амбулаторно-поликлиническая помощь; проект.

NIKITIN M. K.

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SPHERE OF OUT-PATIENT AND POLYCLINIC SERVICES

ABSTRACT

The directions of activities of non-profit organizations that ensure the development of the institutional environment of public-private partnerships are considered. The directions of their activities associated with projects of public-private partnership in the field of outpatient services to the population are highlighted.

Keywords: public-private-partnership; institutional environment; outpatient care; project.

Развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) предполагает наличия соответствующей институциональной среды, обеспечивающей политическую, социальную, методологическую и юридическую поддержку частного и публичного партнера, обеспечивая связи между бизнесом и властью. Темпы и эффективность развития государственно-частного, муниципально-частного партнерства, сложность экономико-правового сопровождения этого вида взаимодействий между органами государственного и регионального управления, местного самоуправления существенно зависят от наличия и уровня зрелости институтов, определяющих условия возможностей, решений и действия партнеров. В дальнейшем институты понимаются в смысле Д. Норта как «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [1].

К основным элементам институциональной среды исследователи [2, 3] относят:

- государственные, региональные и муниципальные органы управления, в ведении которых находятся вопросы ГЧП;
- финансово-экономические институты, обеспечивающие инвестирование и гарантии частным инвесторам;
- независимые организации, осуществляющие экспертизу проектов и консалтинг;

– нормативно-правовая база ГЧП.

Федеральный Закон № 224-ФЗ от 13.08.2015 «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве, вступивший в силу с 01.01.2016, позволил преодолеть существовавшие ранее недостатки законодательного регулирования концессионных соглашений, а именно, закрытый перечень объектов, обязательность типовых форм концессионных соглашений, ограниченность возможностей структурирования платежей в рамках платы концедента [4]. Принятие этого закона ознаменовало новый этап в развитии ГЧП в России, включая формирование его институциональной среды.

Европейский экспертный центр ГЧП на основе анализа и оценки эффективности осуществления функций поддержки ГЧП, пришел к выводу о том, что создание специализированных органов управления, взаимодействующих по горизонтальным связям с представителями бизнес-сообщества и с государственными учреждениями, дает больший эффект, чем интеграция поддержки ГЧП в общую систему государственного управления [5].

Целью настоящей статьи является характеристика специализированных органов, осуществляющих управленческие функции при реализации проектов ГЧП в области амбулаторно-поликлинических услуг. Для достижения поставленной цели в статье решаются следующие задачи:

- дана краткая характеристика национального центра государственно-частного-партнерства как ключевого звена институциональной среды ГЧП;
- показана роль национального центра ГЧП в реализации проектов в области амбулаторно-поликлинических услуг населению;
- обоснован низкий удельный вес проектов с использованием механизмов ГЧП в области амбулаторно-поликлинических услуг населению.

Роль организатора и координатора взаимодействия, развития институциональной среды вполне закономерно берут на себя некоммерческие организации, инициаторами создания которых являются представители бизнеса и общественных организаций.

Некоммерческое партнерство «Центр развития ГЧП», учредителями которого являются Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», Автономная некоммерческая организация «Национальный центр ГЧП», Федеральный центр проектного финансирования (Группа ВЭБ), Российский союз промышленников и предпринимателей, своей основной задачей называет создание условий для развития социальной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства. Для этого с 2009 г. центр ведет работу по совершенствованию федерального законодательства о ГЧП, развитию профессиональных проектных компетенций и формированию проектных команд, методическому обеспечению оценки (рейтингования) регионов страны по уровню развития ГЧП, созданию единой информационной системы по вопросам развития ГЧП, разработка и внедрение регионального стандарта ГЧП. НП «Центр развития ГЧП» в июне 2017 г. реорганизован в АНО «Национальный центр ГЧП», с марта 2017 г. поддерживает стратегическую инициативу Агентства Стратегических инициатив «Новое качество жизни», которая направлена на повышение качества жизни людей с ограниченными возможностями [6].

Своими методическими работами организация способствует и развитию ГЧП в сфере амбулаторно-поликлинических услуг. Так, совместно с ПАО «Сбербанк» АНО «Центр развития ГЧП»

подготовил обзор отраслевых практик реализации проектов ГЧП [7], в который включен проект реконструкции и эксплуатации Ленинградского областного центра медицинской реабилитации в пос. Коммунар Гатчинского района Ленинградской области – первого подобного реабилитационного учреждения на территории субъекта Федерации. Не менее важным является то, что данный проект существенно расширяет возможности получения населением поселка амбулаторно-поликлинической помощи, поскольку концессионное соглашение предусматривает предоставление услуг первичной медико-санитарной помощи в объеме не менее 11200 посещений в год. В состав обязательств концессионера ООО «Специальная проектная компания «XXI век» по данному проекту входят следующие:

- прием во владение и пользование объекта концессионного соглашения – медицинского центра, обеспечение его сохранности, выполнение полного комплекса работ по проектированию и реконструкции центра, включая страхование строительных рисков;
- оснащение медицинского центра немонтируемым медицинским оборудованием, получение лицензии на осуществление медицинской деятельности и ведение медицинской деятельности;
- осуществление текущего и капитального ремонта основных средств, включая медицинское оборудование и обеспечение качественное управление центром в соответствии с ГОСТ Р ISO 9001-2011, включая выплату концессионной платы (единовременно в размере 15 200 тыс.руб.);
- передача концеденту объекта концессионного соглашения – медицинского центра по окончании действия соглашения (2045 г.).

В состав обязательств концедента – Правительства Ленинградской области входят следующие:

- предоставление концессионеру земельного участка в аренду и объектов недвижимого имущества во владение и пользование, включая разрешительную и правоустанавливающую и иную необходимую документацию;
- обеспечить концессионеры право владения и пользования центром при условии осу-

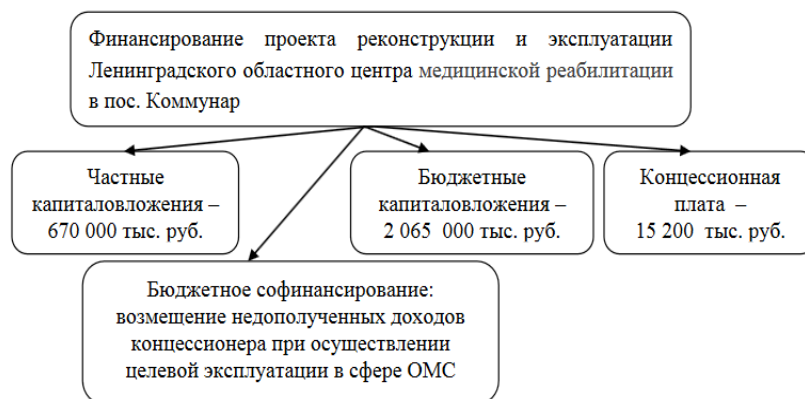


Рисунок 1 – Финансирование проекта реконструкции и эксплуатации Ленинградского областного центра медицинской реабилитации [6]

ществления контроля и выплачивать концессионеру плату концедента;

- включить концессионера в состав медицинских организаций, участвующих в Территориальной программе обязательного медицинского страхования субъекта Федерации.

Структура финансирования проекта представлена на рисунке 1.

Информация, представленная на платформе поддержки инфраструктурных проектов РОСИНФРА, дает возможность получить представление о степени развития механизмов ГЧП в сфере амбулаторно-поликлинической помощи. Так, по состоянию на конец 2018 года из 108 объявлен-

ных конкурсов в социальной сфере, всего 7 (6,5%) относились в амбулаторно-поликлинической помощи. Краткая информация о проектах представлена в таблице 1.

По инициативе Центра развития ГЧП в 2012 году был создан Институт развития государственно-частного партнерства (ГЧП-Институт), который, кроме своей основной задачи – подготовки квалифицированных кадров для использования механизмов ГЧП и их методологическое обеспечение. Так, по данным ГЧП-института и в соответствии с данными ФФОМС, в таких субъектах Российской Федерации, как Москва, Санкт-Петербург, Чуваший, Пензенская область, а также

Таблица 1

Проекты развития услуг населению в области амбулаторно-поликлинической помощи, представленные на платформе РОСИНФРА [8]

Объявленные конкурсы	Инициатор проекта
Передача в концессию объекта здравоохранения, расположенного по адресу: Вологодская область, г. Череповец, ул. Архангельская, д. 7Б	ООО «Хирургический медицинский центр Гиппократ»
Концессионное соглашение в отношении объектов здравоохранения Пушкинского района г. Санкт-Петербурга	Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга
Создание и эксплуатация объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи (поликлиник) в г. Новосибирске Новосибирской области	Министерство здравоохранения Новосибирской области
Создание и эксплуатация Регионального сосудистого центра на базе ГОБУЗ «Мурманская областная клиническая больница имени П.А.Баяндина» по адресу: г. Мурманск, ул. Павлова, д. 6	Министерство здравоохранения Мурманской области
Концессионное соглашение в отношении создания (проектирования и строительства) и реконструкции объекта здравоохранения в Советском районе города Новосибирска и его последующего использования (эксплуатации) для оказания первичной медико-санитарной помощи	Министерство экономического развития Новосибирской области
Концессионное соглашение о реконструкции и эксплуатации кабинетов лучевой диагностики в Челябинской области	Министерство здравоохранения Челябинской области
Создание и эксплуатация объекта здравоохранения – Камчатской краевой больницы с поликлиническим отделением в п. Крутобереговий Пионерского сельского поселения Елизовского района Камчатского края	Министерство здравоохранения Камчатского края

г. Казань, растет количество негосударственных лечебно-профилактических учреждений, которые работают в системе обязательного медицинского страхования [9]. В 2016 году это соответствовало примерно 18% от общего объема медицинских услуг, финансируемых из средств Фонда обязательного медицинского страхования [10].

Если сравнивать тенденции развития ГЧП в сфере амбулаторно-поликлинических услуг населению в России с общемировыми тенденциями развития инфраструктуры [11], а именно:

- достаточно активное участие государственных и муниципальных органов в развитии ГЧП, что подтверждается инициацией проектов со стороны органов регионального управления;
- перекалывание расходов на потребителя и увеличение количества проектов строительства платных амбулаторно-поликлинических учреждений;
- повышение тщательности финансового планирования и юридического сопровождения;
- учет долгосрочных целей эксплуатации объекта во взаимосвязи с стратегиями социально-экономического развития субъекта Федерации и муниципального образования.

Список литературы

1. *Гульбина Н.И.* Теория институциональных изменений Д. Норта // Вестник Томского государственного университета. – 2004. – № 283. – С. 123-128.
2. *Гусева М.С.* Оценка развития институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Серия: Экономика и управление. – 2015. – № 2 (26). – С. 72-79.
3. *Ромодина И.В., Силин М.В., Мерзлов И.Ю.* Институциональная среда государственно-частного партнерства: опыт Пермского края // *Ars*

Administrandi. Искусство управления. – 2015. – № 3. – С. 28-45.

4. *Андерсен А. П.* Обзор основных положений Федерального Закона о государственно-частном партнерстве // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – №1. – С. 55-59.

5. *Иванов О.В.* Формирование институциональной среды как фактор развития государственно-частного партнерства (международный опыт) // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 3 (36). – С. 56-61.

6. Национальный центр государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/about/ucherediteli/> (дата обращения 18.11.2018).

7. Обзор отраслевых практик реализации проектов ГЧП 2017-2018: Автономная некоммерческая организация «Национальный Центр развития государственно-частного партнерства». – М.: АНО «Национальный Центр ГЧП», 2018. – 100 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/files/240418-001.pdf> (дата обращения 17.11.2018).

8. Новое в ГЧП-торгах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru/digest/17122018-23122018?sphere=309&type=all> (дата обращения 23.11.2018).

9. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf (дата обращения 20.11.2018).

10. Взгляд на перспективы развития рынка частных медицинских услуг в РФ в 2017–2019 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://r3institute.ru/netcat_files/18/28/_2.pdf (дата обращения 24.11.2018).

11. Основные положения Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/conception_2020_16.10.2014.pdf (дата обращения 12.11.2018).

Статья поступила в редакцию 26 ноября 2018 г.

Принята к публикации 27 декабря 2018 г.