

УДК 332 .14

DOI: 10.34670/AR.2022.17.45.006

Проблемы стратегического развития государственно-частного партнерства в здравоохранении на уровне регионов

Матвеев Даниил Владимирович

Студент,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(Владимирский филиал),
600017, Российская Федерация, Владимир, ул. Горького, 59-а;
e-mail: tiger_matv@mail.ru

Аннотация

Общемировой тенденцией является вхождение частного капитала в медицину, что способствует внедрению инновационных технологий лечения, улучшению оснащения клиник, повышению качества медицинской помощи. В российских регионах накоплен определенный успешный опыт использования ГЧП в медицине, который интересен для изучения, поскольку высока потребность в формировании новой институциональной структуры здравоохранения. Цель статьи – проанализировать региональный опыт развития государственно-частного партнерства в здравоохранении и выделить стратегические приоритеты в данной сфере. Для достижения данной цели были применены следующие методы: текстологический, сравнительный, нормативный, метод индукции, анализа, обобщения. Использование механизмов ГЧП в здравоохранении дает возможность публичной стороне, в особенности регионам и муниципалитетам с ограниченными бюджетами, быстрее и качественнее построить необходимые объекты и оснастить их оборудованием, что способствует повышению общего уровня медицинской помощи. Кроме того, профильный инвестор сам управляет объектом: формирует бюджет, осуществляет найм персонала, закупает оборудование, проводит при необходимости ремонтные работы и т.п. С государства снимаются затраты на создание и эксплуатацию объектов. С точки зрения бизнеса ГЧП-проекты позволяют получить гарантии возвратности своих вложений. Важно, что издержки компании гарантированно вернутся за счет средств ОМС.

Для цитирования в научных исследованиях

Матвеев Д.В. Проблемы стратегического развития государственно-частного партнерства в здравоохранении на уровне регионов // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 6А. С. 52-58. DOI: 10.34670/AR.2022.17.45.006

Ключевые слова

Государственно-частное партнерство, здравоохранение, инвестиции, медицина, регион, система здравоохранения.

Введение

Сфере здравоохранение, напрямую связанной с демографическими проблемами, в XXI в. в РФ, как и в других странах, уделяется повышенное внимание. В России реализуется государственная программа «Развитие здравоохранения». К ее приоритетам отнесены развитие высокотехнологической и инновационной медицинской помощи, повышение качества первичной медико-санитарной помощи. Многие реализуемые проекты ГЧП в здравоохранении сосредоточены в данных сферах. 70% реализуемых и запланированных проектов связаны с предоставлением специализированных и высокотехнологичных медицинских услуг, помощи беременным женщинам и детям, стоматологических услуг. Медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение менее интересны инвесторам [Завьялова, 2018].

В последнее десятилетие частный капитал активно инвестируется в здравоохранение. Стимулировал более динамичное развитие данной тенденции коронакризис. За 2018-2020 гг. количество медицинских концессий и ГЧП выросло в два раза. У российского рынка есть огромный потенциал в сфере ГЧП в медицине. Российские регионы активно включились в процесс.

Основная часть

Локомотив рынка инфраструктурных проектов – Московская область. Раскрытию потенциала ГЧП здесь способствуют органы государственной и местной власти [Аналитическое исследование..., www]. Институциональная среда ГЧП проектов достаточно развита и включает уполномоченный орган в сфере ГЧП, специализированную структуру по сопровождению проектов, единый орган по проведению конкурсного отбора частного партнера и специализированный Интернет-ресурс. Но даже при высоком уровне реализации различных медицинских инвестиционных проектов Московская область имеет большие возможности к их увеличению, раскрыть которые поможет создание межведомственного органа по рассмотрению иницилируемых проектов ГЧП и выработке политики в сфере ГЧП. Из всей массы реализуемых в Московском регионе проектов 2/3 – это концессионные соглашения, 1/3 – инвестиционные соглашения. Чаще всего в качестве платежного механизма применяются плата потребителей и иная коммерческая деятельность. В нескольких проектах частному партнеру гарантирована минимальная доходность. В одном проекте использована плата за доступность.

Преимуществами Московской области в сфере развития медицинских и оздоровительных услуг выступают большая концентрация в регионе санаторно-курортных объектов, высокая платежеспособность населения и большой спрос на данные услуги.

Московская область ориентирована на развитие медицинских объектов следующих специализаций: диагностические, реабилитационные и гемодиализные центры, лабораторные службы. Правительство региона применяет различные меры поддержки частных инвесторов: развитие институциональной среды (расширение информационного обеспечения, упрощение административных барьеров), финансовая помощь (поддержка промышленной отрасли, льготы по налогам).

Налоговые льготы значимый для частных инвесторов инструмент. Порядок их предоставления регулируется соответствующим региональным законом. В части проектов модернизации производств или крупных инвестиционных проектов налоговые льготы реализуются через подписание особого соглашения с правительством области. Сама

возможность предоставления и величина налоговых льгот зависят, во-первых, от объема требуемых инвестиций и, во-вторых, от отраслевой сферы конкретного проекта.

В области создан и действует Комитет по конкурентной политике Московской области – единый орган, подготавливающий и проводящий конкурсный отбор концессионера, что полностью отвечает законодательству РФ, в соответствии с которым предусмотрена возможность передачи полномочий публичного партнера по обеспечению организации и проведения конкурсного отбора частного партнера. Такая передача позволяет оптимизировать конкурсные процедуры, минимизировать технические ошибки и сбои. Дальнейшее направление развития институциональной среды сферы ГЧП в Московской области – определение комитета в качестве единого органа, ответственного за подготовку и проведение конкурсного отбора как частного партнера, так и концессионера.

В 2021 г. лучшим регионом по реализации медицинских проектов с привлечением частных инвесторов стала Самарская область (эксплуатируется 12 объектов общей стоимостью 5,7 млрд. руб.). ГЧП проекты в сфере здравоохранения направлены на повышение доступности для населения медицинских услуг, повышение их качества, рост рентабельности медицинских учреждений, снижение бюджетной нагрузки. Министерство экономического развития и инвестиций Самарской области предпринимает меры по развитию ГЧП: совершенствуется нормативная база, введен принцип проектного управления [ГЧП-практики Самарской области..., [www](#)].

Для частных инвесторов определены источники возврата вложенных средств. Ими выступают: средства регионального бюджета (госзадание, субсидии), средства обязательного и добровольного медицинского страхования (ОМС и ДМС), платные медицинские услуги, коммерческое использование объекта, создание и эксплуатация объектов, поступающих в собственность концессионера. Реализуются и масштабные проекты, и небольшие. Опыт их осуществления может тиражироваться. Бюджетные денежные средства в проектах не задействованы. Регион помогает предоставлением на льготных условиях земельных участков, оказанием консультационных и информационных услуг [ГЧП на здоровье..., [www](#)]. Основной эффект от реализации в области ГЧП в сфере здравоохранения – расширение перечня оказываемых населению медицинских услуг.

На успешной реализации проектов ГЧП в сфере здравоохранения в области положительно отражается деятельность межведомственных рабочих групп, куда входят представители правительства региона, муниципалитетов и заинтересованных ведомств. Самарская область одной из первых запустила механизм использования объектов незавершенного строительства, заброшенных сооружений и объектов.

В десятку лучших регионов по уровню развития ГЧП входит Новосибирская область. Институциональная среда развития ГЧП в области включает Агентство инвестиционного развития Новосибирской области, в рамках которого действует Центр развития ГЧП [Канаева, 2019]. Примеры успешных проектов: расширение санаторно-курортного комплекса АО «Санаторий Краснозерский», инвестиционный проект «Озерный кластер», Медицинский промышленный парк, проект строительства семи поликлиник, инфекционной больницы [НСО признали лучшим регионом..., [www](#)].

Первым проектом государственно-частного партнерства в сфере медицины с федеральным участием стал Медицинский промышленный парк – пилотная производственная площадка, интегрированная в систему Министерства здравоохранения РФ. Функциональная ориентации парка – производство медицинских изделий в сфере травматологии, ортопедии, нейрохирургии.

Проект строительства семи поликлиник на территории области стал первым крупным ГЧП-проектом в сфере здравоохранения в России, структурированным в рамках федерального закона о государственно-частном партнерстве № 224-ФЗ.

В регионах Дальневосточного федерального округа (ДФО) прорабатывается концепция более 60 инфраструктурных проектов с применением механизмов ГЧП. Среди них наиболее перспективных проектов 47 (21 социальный проект, 12 – коммунально-энергетических, 14 – транспортных).

Наиболее благоприятная институциональная среда для реализации проектов ГЧП в ДФО сформирована в Республике Саха (Якутия), где утверждена Государственная программа Республики Саха (Якутии) «Развитие государственно-частного партнерства и реализация долгосрочных инвестиционных проектов» (ни в одном из субъектов РФ такой программы нет), действует Координационный совет по ГЧП. Реализуются проекты ГЧП и в сфере здравоохранения [ГЧП В ДФО..., [www](#)]. С 2012 по 2017 гг. проведена реконструкция здания под гемодиализный центр «Диалог» (содержание центра обеспечивает частная компания, сеансы гемодиализа оплачивает Министерство здравоохранения Якутии), строительство 100 ФАПов. Координационным советом по ГЧП одобрены и реализуются следующие инфраструктурные проекты с использованием механизма ГЧП в сфере здравоохранения: «Строительство Кардио-сосудистого центра городе Якутске», «Строительство Абалахского многопрофильного реабилитационного центра» [В Якутии реализуются проекты..., [www](#)].

В июле 2021 г. принято решение о строительстве в рамках ГЧП в Якутии четырех объектов, два из которых это поликлиника городской больницы №2 на 600 посещений в смену и детский центр отдыха и оздоровления «Полярная звезда» [В Якутии обсудили строительство..., [www](#)].

В Центральном Федеральном округе (ЦФО) Владимирская область по развитию ГЧП находится на 7 месте из 18 областей (которые входят в состав округа), среди всех субъектов РФ – на 30-м [Рейтинг субъектов РФ..., [www](#)]. С помощью механизма ГЧП в области реализуется 35 проектов. В проработке находятся 81 объект для муниципалитетов, в которых применить принципы ГЧП. В области функционирует 88 государственных медицинских организаций, 2 медицинские организации федеральной формы собственности, 2 – ведомственной принадлежности и 9 – частной формы собственности.

Во Владимирской области реализуется государственная программа «Развитие здравоохранения». Одна из ее подпрограмм – развитие ГЧП. В рамках данной подпрограммы предусмотрены следующие мероприятия: консультационно-методическое содействие развитию ГЧП, сопровождение проектов ГЧП, мониторинг исполнения обязательств по проектам ГЧП и контроль за реализацией проектов ГЧП, организация и участие в проведении конкурсных и иных процедур по выбору партнеров в проектах ГЧП, формирование законодательной базы в области развития ГЧП.

К факторам, обусловившим акцентуацию на развитии ГЧП в государственной программе развития здравоохранения, относятся: недофинансирование здравоохранения, необходимость внедрения новых методов диагностики и лечения, значительных средств на строительство и реконструкцию медицинских объектов, оптимизации бизнес-процессов, повышения качества медицинской помощи.

В здравоохранении Владимирской области для частных инвестиций перспективны следующие направления: оказание частной медицинской помощи, лечение в санаториях, медицинская реабилитация, строительство транспортной инфраструктуры для медицинских

учреждений, проведение лабораторных исследований, оказание инновационных медицинских услуг.

Перечень объектов регионального и муниципального значения, которые целесообразно построить и (или) реконструировать на основе принципов ГЧП по состоянию в 2021 г. числилось 69 объектов, из них только 3 связаны с медицинскими услугами: амбулатория и 2 ФАПа [Перечень объектов..., www].

Заключение

Таким образом, использование механизмов ГЧП в здравоохранении дает возможность публичной стороне, в особенности регионам и муниципалитетам с ограниченными бюджетами, быстрее и качественнее построить необходимые объекты и оснастить их оборудованием, что способствует повышению общего уровня медицинской помощи. Кроме того, профильный инвестор сам управляет объектом: формирует бюджет, осуществляет найм персонала, закупает оборудование, проводит при необходимости ремонтные работы и т.п. С государства снимаются затраты на создание и эксплуатацию объектов. С точки зрения бизнеса ГЧП-проекты позволяют получить гарантии возвратности своих вложений. Важно, что издержки компании гарантированно вернутся за счет средств ОМС.

В регионах необходимо совершенствование институциональной среды и нормативно-правовой базы, акцентирование усилий органов власти субъектов на определении уполномоченных органов в сфере ГЧП и, в том числе, органов, уполномоченных на рассмотрение частной концессионной инициативы; системной подготовке специалистов в сфере ГЧП.

Библиография

1. Аналитическое исследование «Частные инвестиции в инфраструктуру Московской области – партнерство в действии». URL: <https://rosinfra.ru/>
2. В Якутии обсудили строительство четырех объектов в рамках программы ГЧП. URL: https://news.ykt.ru/article/124006?news_recent_main
3. В Якутии реализуются проекты с использованием механизма ГЧП в сфере здравоохранения. URL: <https://yakutsk.bezformata.com/listnews/yakutii-realizuyutsya-proekti-s/31883053>
4. ГЧП В ДФО: Точки роста и перспективные проекты. URL: <https://invest.primorsky.ru/files/guide/ppp/report-ppp-in-dvfo.pdf>
5. ГЧП на здоровье: в Самарской области успешно реализуются проекты ГЧП в медицинской сфере. URL: <http://volgaprojects.kommersant.ru/partnership/health>
6. ГЧП-практики Самарской области в здравоохранении признаны лучшими в стране. URL: <https://rg.ru/2021/12/15/reg-pfo/gchp-praktiki-samarskoj-oblasti-v-zdravooxranenii-priznany-luchshimi-v-strane.html>
7. Завьялова Е.Б. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник РУДН. 2018. № 1. С. 33-37.
8. Канаева М.А. Государственно-частное партнерство в здравоохранении и направления его развития в Новосибирской области // Региональная экономика: теория и практика. 2019. № 1. С. 18-21.
9. Новосибирская область признана лучшим регионом РФ по уровню развития ГЧП в здравоохранении. URL: <https://sibkrai.ru/news/1/949071>
10. НСО признали лучшим регионом по развитию государственно-частного взаимодействия в здравоохранении. URL: <https://ndn.info/novosti/24631-nso-priznali-luchshim-regionom-po-razvitiyu-gosudarstvenno-chastnogo-vzaimodejstviya-v-zdravookhraneni>
11. Перечень объектов регионального и муниципального значения, которые целесообразно построить и (или) реконструировать на основе принципов ГЧП по состоянию на 01.01.2021. URL: <https://investvladimir.ru/gosudarstvenno>
12. Постановление Губернатора Владимирской области от 30.04.2013 № 494 (ред. от 31.03.2022) «Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения Владимирской области»».

13. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №294 (ред. от 12.08.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие здравоохранения”».
14. Рейтинг субъектов РФ по уровню развития сферы ГЧП за 2020 г. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544aec5b3008619.pdf>
15. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Problems of strategic development of public-private partnership in healthcare at the regional level

Daniil V. Matveev

Graduate Student,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir branch),
600017, 59-a, Gor'kogo str., Vladimir, Russian Federation;
e-mail: tiger_matv@mail.ru

Abstract

The global trend is the entry of private capital into medicine, which contributes to the introduction of innovative treatment technologies, improving the equipment of clinics, improving the quality of medical care. Certain successful experience of using PPP in medicine has been accumulated in the Russian regions, which is interesting to study, since there is a high need for the formation of a new institutional structure of healthcare. The purpose of the article is to analyze the regional experience of the development of public–private partnership in healthcare and highlight strategic priorities in this area. To achieve this goal, the following methods were applied: textual, comparative, normative, method of induction, analysis, generalization. The use of PPP mechanisms in healthcare enables the public side, especially regions and municipalities with limited budgets, to quickly and better build the necessary facilities and equip them with equipment, which contributes to an increase in the overall level of medical care. In addition, the profile investor manages the facility himself: he forms the budget, hires staff, purchases equipment, carries out repairs, if necessary, etc. The cost of creating and operating facilities is removed from the state. From a business point of view, PPP projects allow you to get guarantees of the return on your investments. It is important that the company's costs are guaranteed to be returned at the expense of compulsory medical insurance.

For citation

Matveev D.V. (2022) Problemy strategicheskogo razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zdravookhraneniі na urovne regionov [Problems of strategic development of public-private partnership in healthcare at the regional level]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (6A), pp. 52-58. DOI: 10.34670/AR.2022.17.45.006

Keywords

Public-private partnership, healthcare, investment, medicine, region, healthcare system.

References

1. *Analiticheskoe issledovanie «Chastnye investitsii v infrastrukturu Moskovskoi oblasti – partnerstvo v deistvii»* [Analytical study – Private investment in the infrastructure of the Moscow region: partnership in action]. Available at: <https://rosinfra.ru/> [Accessed 06/06/2022]
2. *Federal'nyi zakon ot 13.07.2015 № 224-FZ (red. ot 01.05.2022) «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 224-FZ of July 13, 2015 (as amended on May 1, 2022) “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”].
3. *GChP na zdorov'e: v Samarskoi oblasti uspešno realizuyutsya proekty GChP v meditsinskoi sfere* [PPP for health: in the Samara region, PPP projects in the medical field are being successfully implemented]. Available at: <http://volgaprojects.kommersant.ru/partnership/health> [Accessed 06/06/2022]
4. *GChP-praktiki Samarskoi oblasti v zdavookhraneniі priznany luchshimi v strane* [PPP practices of the Samara region in healthcare are recognized as the best in the country]. Available at: <https://rg.ru/2021/12/15/reg-pfo/gchp-praktiki-samarskoj-oblasti-v-zdravookhraneniі-priznany-luchshimi-v-strane.html> [Accessed 06/06/2022]
5. *GChP v DFO: Tochki rosta i perspektivnye proekty* [PPP in the Far Eastern Federal District: Points of growth and promising projects]. Available at: <https://invest.primorsky.ru/files/guide/ppp/report-ppp-in-dvfo.pdf> [Accessed 06/06/2022]
6. Kanaeva M.A. (2019) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v zdavookhraneniі i napravleniya ego razvitiya v Novosibirskoi oblasti [Public-private partnership in health care and directions of its development in the Novosibirsk region]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economy: theory and practice], 1, pp. 18-21.
7. *Novosibirskaya oblast' priznana luchshim regionom RF po urovnyu razvitiya GChP v zdavookhraneniі* [Novosibirsk Region is recognized as the best region of the Russian Federation in terms of the development of PPP in healthcare]. Available at: <https://sibkray.ru/news/1/949071> [Accessed 06/06/2022]
8. *NSO priznali luchshim regionom po razvitiyu gosudarstvenno-chastnogo vzaimodeystviya v zdavookhraneniі* [Novosibirsk Region was recognized as the best region for the development of public-private cooperation in healthcare]. Available at: <https://ndn.info/novosti/24631-nso-priznali-luchshim-regionom-po-razvitiyu-gosudarstvenno-chastnogo-vzaimodeystviya-v-zdravookhraneniі> [Accessed 06/06/2022]
9. *Perechen' ob"ektov regional'nogo i munitsipal'nogo znacheniya, kotorye tselesoobrazno postroit' i (ili) rekonstruirovat' na osnove printsipov GChP po sostoyaniyu na 01.01.2021* [The list of objects of regional and municipal significance that it is advisable to build and (or) reconstruct based on the principles of PPP as of 01/01/2021]. Available at: <https://investvladimir.ru/gosudarstvenno> [Accessed 06/06/2022]
10. *Postanovlenie Gubernatora Vladimirskoi oblasti ot 30.04.2013 № 494 (red. ot 31.03.2022) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy “Razvitie zdavookhraneniya Vladimirskoi oblasti”»* [Decree of the Governor of the Vladimir Region dated April 30, 2013 No. 494 (as amended on March 31, 2022) “On Approval of the State Program “Health Development in the Vladimir Region”].
11. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 №294 (red. ot 12.08.2017) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii “Razvitie zdavookhraneniya”»* [Decree of the Government of the Russian Federation dated April 15, 2014 No. 294 (as amended on August 12, 2017) “On Approval of the State Program of the Russian Federation “Health Development”].
12. *Reiting sub"ektov RF po urovnyu razvitiya sfery GChP za 2020 g.* [Rating of subjects of the Russian Federation by the level of development of the PPP sphere for 2020]. Available at: <https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544aec5b3008619.pdf> [Accessed 06/06/2022]
13. *V Yakutii obsudili stroitel'stvo chetyrekh ob"ektov v ramkakh programmy GChP* [In Yakutia, the construction of four facilities under the PPP program was discussed]. Available at: https://news.ykt.ru/article/124006?news_recent_main
14. *V Yakutii realizuyutsya proekty s ispol'zovaniem mekhanizma GChP v sfere zdavookhraneniya* [In Yakutia, projects are being implemented using the PPP mechanism in the healthcare sector]. Available at: <https://yakutsk.bezformata.com/listnews/yakutii-realizuyutsya-proekti-s/31883053>
15. Zav'yalova E.B. (2018) Problemy i perspektivy primeneniya mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v otraslyakh sotsial'noi sfery [Problems and prospects for the use of public-private partnership mechanisms in social sectors]. *Vestnik RUDN* [PFUR Herald], 1, pp. 33-37.