

# ПАРАДОКСЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ



**Максимов Виталий Вячеславович – председатель совета директоров АО «ТРАНС-ПРОЕКТ Групп», член Делового консультативного совета по государственно-частному партнерству Европейской экономической комиссии ООН, кандидат экономических наук.**

Ответственность государства за развитие социальной инфраструктуры не подвергается сомнению современными российскими и зарубежными экономистами уже многие годы. Показателями реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года является не только повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, но и снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года, что говорит о необходимости не только обеспечения дополнительных доходов для пожилых людей, но и снижения их расходов.

В условиях ограниченности бюджетных возможностей социальная политика государства сконцентрирована на развитии коммерческого сектора социальных услуг и сектора социально-ориентированных НКО незаинтересованных в развитии капиталоемкой инфраструктурной компоненты по социальным тарифам. Частные стационарные объекты ориентированы на богатых и недоступны для большинства пожилых людей, вынужденных обращаться к рынку «серых» услуг. Излишняя коммерциализация охватила даже объекты государственной собственности, создаваемые или реконструируемые через механизм государственно-частного партнерства, она привела к ограничению по доступности, исключаемости и конкурентности за доступ к общественному благу.

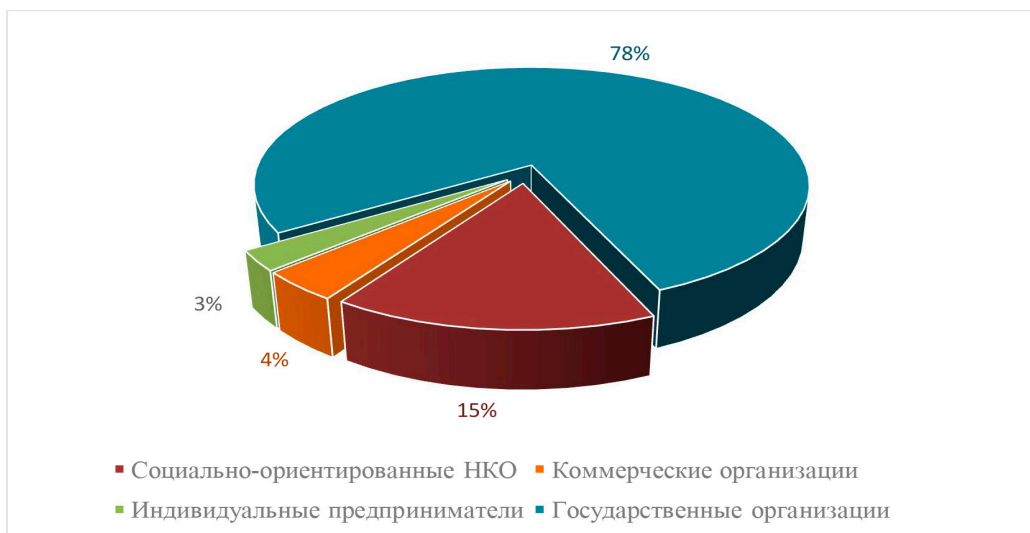
*Ключевые слова:*

*социальная политика, общественное благо, социальные услуги, дома престарелых, частные инвестиции, государственно-частное партнерство, концессионные соглашения.*

## **Социальная политика и социальная инфраструктура**

Система социального обслуживания граждан занимает важное место в сфере социальной поддержки граждан старшего поколения, государство гарантирует гражданам право на получение социальных услуг вне зависимости от пола и возраста. Однако существующие организации социального обслуживания не могут полностью обеспечить всех нуждающихся граждан старшего поколения в стационарном обслуживании. Государство, признавая проблемы с современной инфраструктурой стационарного социального обслуживания, опирается в первую очередь на внебюджетные варианты активному привлечению к предоставлению социальных услуг бизнеса и некоммерческих организаций. В рамках проводимого Минтрудом России мониторинга реализации субъектами Российской Федерации мероприятий по привлечению негосударственных (частных) организаций для оказания социальных услуг в сфере социального обслуживания населения за 2019 год, на рынке социальных услуг функционировало более 1 300 негосударственных организаций, из них более 900 социально-ориентированных НКО, 229 коммерческих организаций и 155 индивидуальных предпринимателей. Количество государственных организаций составляет 4 467, что визуализировано на рисунке 1.

**Рис. 1. Виды организаций на рынке социальных услуг, %**



Несмотря на целенаправленные усилия по стимулированию конкуренции в сфере социального обслуживания населения, следует учитывать системные особенности данного рынка, которые игнорируются государством в рамках современной социальной политики.

Ключевой особенностью является зависимость оказываемых социальных услуг от наличия и развитости соответствующей инфраструктуры, на которой они оказываются. Иначе говоря, в зависимости от вида оказываемой социальной услуги, доля затрат в рыночной стоимости услуги на создание и содержание необходимой инфраструктуры составляет от незначительной (социально-психологические, социально-педагогические и иные, оказываемые на дому) до критически важной социально-бытовые, социально-медицинские и иные, оказываемые в стационарной форме.

Воспользуемся достаточно редким термином – инфраструктуроемкость<sup>1</sup>, который позволит разделить рынок социальных услуг на два смежных: социальные услуги с низкой инфраструктуроемкостью и с высокой инфраструктуроемкостью. Поиск числового значения (диапазона), определяющего границу между рынками, автор планирует продолжить в дальнейших исследованиях.

Пока же взглянем на Рис. 1, который, с учетом введенной сегментации, рыночной мотивации экономических агентов и практических особенностей функционирования государственной системы поддержки социально-ориентированных НКО, позволит сформировать гипотезу: деятельность коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, а также социально-ориентированных НКО, сконцентрирована на рынке социальных услуг с низкой инфраструктуроемкостью, а государства – с высокой инфраструктуроемкостью.

Сформулируем аргументацию в пользу такой гипотезы: участие организации в реестре поставщиков социальных услуг соответствующего субъекта РФ означает лишь готовность государства заплатить установленный тариф за человека, самостоятельно выбравшего того или иного провайдера услуг, что очевидно не позволит говорить об устойчивом и долгосрочном планировании доходов для менеджмента такой организации, поскольку возможен отказ потребителя от их получения в любое время (с соблюдением необходимых процедур при расторжении соответствующего договора), а значит минимизирует перспективы долгосрочных инвестиций в инфраструктуру.

Несмотря на одинаковую конструкцию обеспечения доходной составляющей, социально-ориентированные НКО, в отличие от коммерческих организаций, могут рассчитывать на определенную финансовую, имущественную, информационную и консультационную поддержку государства, сокращая расходные обязательства в части социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан.

<sup>1</sup>Термин «инфраструктуроемкость» определяется, как доля затрат на инфраструктурный комплекс предприятий в себестоимости продукции. Автор использует данный термин в соответствии с нотацией, данной в работах ученых: Складенко С.А., Филипповой М.Г., Филимоновой Н.В.

Не следует ожидать инвестиционных активностей от социально-ориентированных НКО в направлении развития инфраструктуры, но определенная диффузия между рынками, опирающаяся на высокий аппетит к риску у ряда организаций, вполне ожидаема, однако в целом, предложенная сегментация представляется достаточно устойчивой.

Таким образом государство, делая вид, что развивает конкуренцию на всем рынке социальных услуг, на самом деле стимулирует лишь небольшой сегмент в 22% (Рис. 1), на котором очевидно преобладают социальные услуги на дому и в полустационарной форме, а большая часть рынка с высокой инфраструктуроемкостью (78%) и стационарными услугами остается на попечении бюджетной системы страны, ограниченность которой не позволяет всерьез говорить о ее развитии.

### **Перспективы развития высокоинфраструктуроемких рынков**

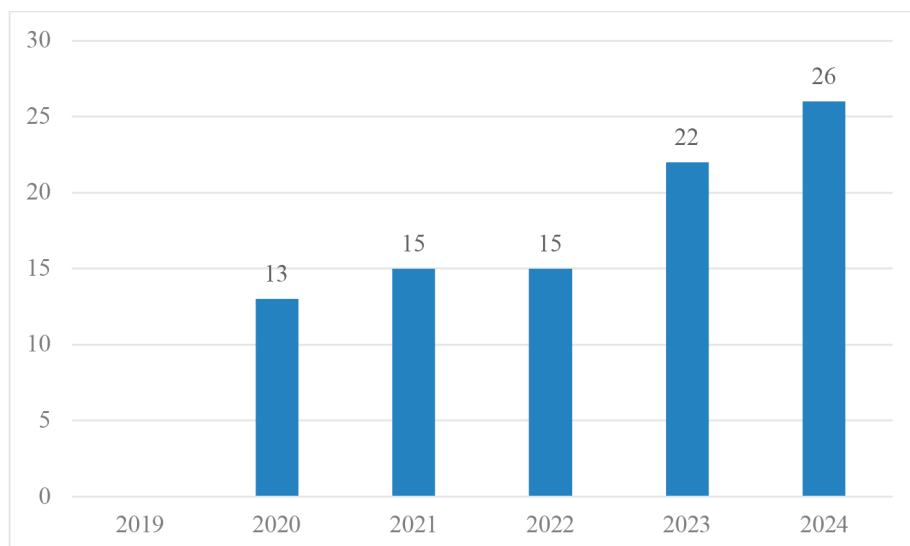
Взглянем более подробно на рынок социальных услуг людям пожилого возраста, внимание государства к которому обеспечено в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» и Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения.

По состоянию на 1 января 2020 года, в Российской Федерации функционировало 1 249 стационарных организаций социального обслуживания на 260,5 тыс. мест, где проживали 278,9 тыс. человек, включая:

- 544 дома-интерната для престарелых и инвалидов общего типа, в которых проживали 78,5 тыс. человек;
- 517 психоневрологических интернатов, где проживали 157,5 тыс. человек;
- 9 домов милосердия, где проживали 748 человек;
- 32 геронтологических центра, в которых проживали 8,2 тыс. человек;
- 48 специальных домов для граждан пожилого возраста, в которых проживали более 5,4 тыс. человек, где имеются службы по предоставлению комплекса услуг социально-бытового назначения.

Основным инструментом достижения национальных целей являются национальные проекты, через которые и осуществляется финансирование государством мероприятий различной степени масштабности. Рассмотрим подробнее национальный проект «Демография» и федеральный проект «Старшее поколение» в его составе. Используемые в проекте показатели по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства стационарных организаций социального обслуживания трудно назвать существенными – даже при достижении целевых значений, они не превысят 2% от общего количества стационарных объектов, а с учетом реконструкции, т.е. без создания нового объекта недвижимого имущества, ожидаемые результаты выглядят еще скромнее.

**Рис. 1. Строительство (реконструкция) объектов стационарного обслуживания, ед.**



Источник: [8]

Полагаю, что причина – устойчивая системная ошибка – опора на средства исключительно бюджетной системы при планировании и развитии объектов государственной собственности<sup>2</sup>. Прогресс по более широкому использованию частных инвестиций сдерживается неудачным опытом – отчуждением и перепрофилированием множества объектов социальной инфраструктуры, распространенным в ходе широкой приватизации 90-х годов. Последующими ограничениями в отношении социальных объектов, включая объекты, обеспечивающие нужды органов социальной защиты населения, в том числе дома для престарелых, госпитали и санатории для инвалидов и престарелых, попытались сохранить в государственной и муниципальной собственности уцелевшее, но наиболее разрушенное.

Привлечение частных инвестиций в капиталоемкую социальную инфраструктуру вряд ли возможно без прямого взятия государством на себя части инвестиционных рисков, что возможно только через механизм государственно-частного партнерства<sup>3</sup>, а снятие риска отчуждения права государственной/муниципальной собственности на создаваемые или реконструируемые объекты в пользу инвестора, обеспечит в рамках этого механизма формат концессионных соглашений.

Однако практическое распространение данного механизма в долгосрочных планах государства пока весьма ограничено<sup>4</sup>, несмотря на очевидные преимущества от его использования. Причина очевидна – необходимость поиска компромиссов с частными инвесторами на долгий срок и по социальности, и по доходности, что требует и времени, и гибкости, в отличие от brutального планирования расходования бюджетных средств.

При этом государство вероятно продолжит усилия по расширению использования механизма государственно-частного партнерства из-за его безальтернативности, поскольку социальные ожидания населения возрастают вместе с естественным старением и износом инфраструктуры, а инвестиционные возможности государства по ее развитию остаются стабильно ограниченными.

«По состоянию на 1 января 2020 года, очередность во все типы стационарных организаций социального обслуживания для пожилых людей составляла более 2,9 тыс. человек. Около 49 зданий стационарных организаций социального обслуживания требовали реконструкции, находились в аварийном состоянии или признаны ветхими».

Таким образом, на рынке с высокой инфраструктуроемкостью, к которому относится рынок стационарных объектов социального обслуживания, в среднесрочной перспективе можно ожидать усиление, а долгосрочной – преобладание механизма государственно-частного партнерства, при сохранении государственной/муниципальной собственности на объекты. Но допуск частных инвесторов к государственным объектам недвижимого имущества означает возникновение ранее не стоявшего вопроса о степени финансово-экономической доступности оказываемых на объектах ГЧП социальных услуг, а также доли социальных (тарифных) услуг, возлагаемых на частного инвестора-концессионера, или иначе говоря – степени социальности заключаемых концессионных соглашений.

---

<sup>2</sup> В рамках национального проекта «Демография» возможность использования механизма государственно-частного партнерства из 5 федеральных проектов прямо предусмотрена только в 1 – «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» – (Прим. автора).

<sup>3</sup> Данное понятие автор использует в широком смысле, вне границ Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ (ред. от 29 декабря 2020 года) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», включая в него и Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ (ред. от 08 декабря 2020 года) «О концессионных соглашениях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 19 декабря 2020 года), и Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ (ред. от 08 декабря 2020 года) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», а также иное законодательство, позволяющее распределить и сбалансировать риски реализации инвестиционного проекта между государством и бизнесом, при сохранении необходимой социальности, востребованной населением конкретной территории.

<sup>4</sup> По итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Президент России 24 октября 2020 года утвердил перечень поручений Правительству РФ по рассмотрению вопросов о возможности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на реализацию лишь национальных проектов «Образование» (Пр-1726ГС, п.5 б) и «Культура» (Пр-1726ГС, п.5 к), для софинансирования инвестиционных проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства для создания новых мест в общеобразовательных организациях и организациях культуры соответственно – (Прим. автора).

## Практика применения концессионных соглашений в домах престарелых

По состоянию на начало 2020 года в Российской Федерации заключено почти 3,1 тыс. концессионных соглашений с общим объемом инвестиционных обязательств 1,7 трлн. рублей, что составляет порядка 1,6% от ВВП страны за 2019 год. Но среди заключенных соглашений доля объектов социальной сферы составляет 7%, на которые приходится лишь 4% от общего объема инвестиций.

Взглянем на концессионные соглашения в отношении создания и реконструкции стационарных домов престарелых<sup>5</sup>, коих за период 2017–2020 гг. было заключено 6 шт.<sup>6</sup>, из которых 3 – новое строительство, оставшиеся – реконструкция существующих объектов капитального строительства.

Рассчитаем предельный объем инвестиций, предусмотренных концессионными соглашениями в каждом году из рассматриваемого периода и приходящихся на 1 место в каждой из категорий – «новое строительство» и «реконструкция» (в текущих ценах на дату заключения концессионного соглашения) и усредним их (табл. 1).

**Таблица 1. Предельный объем инвестиций, приходящихся на 1 место, в домах престарелых по годам заключения концессионных соглашений, тыс. руб.**

Категория	2017, тыс. руб.	2018, тыс. руб.	2019, тыс. руб.	2020, тыс. руб.	Среднее, тыс. руб.
Новое строительство	1818,2	-	2313,8	4500,0	2877,3
Реконструкция	-	137,4	73,2	50,0	86,9

Источник:  
авторские расчеты.

Критически важным при реализации частным инвестором-концессионером проекта создания и эксплуатации дома престарелых остается финансово-экономическая доступность предоставляемых услуг в течение всего срока соглашения или, иначе говоря, доступность государственного или муниципального имущества, создаваемого в рамках концессионного соглашения, поскольку право собственности не отчуждается, а частному инвестору на срок соглашения передаются только права владения и пользования. Следует отметить особо, что существенные условия концессионного соглашения определяются по итогам открытого конкурса, фактически неизменяемы в течение срока действия, поэтому приемлемую степень социальности и коммерциализации устанавливает государство в условиях конкурса, а не частный инвестор.

Изучим существенные условия заключенных концессионных соглашений на право строительства/реконструкции и последующей эксплуатации домов престарелых за период 2017–2020 гг., и выразим отношение количества создаваемых концессионером социальных койко-мест, работающих по установленному тарифу поставщиков социальных услуг, к общему количеству мест, предусмотренных концессионным соглашением (табл. 2). Разность между общим количеством мест и социальными местами определяет количество мест коммерческих, на которых услуги стационарными объектами предоставляются по рыночным ценам (далее будет показано, что это количество в существующих реалиях является лишь нижним пределом).

**Таблица 2. Количество социальных/общих мест в домах престарелых по годам заключения концессионных соглашений, ед.**

Категория	2017, мест	2018, мест	2019, мест	2020, мест	Среднее, мест
Новое строительство	100/275	-	69/144	0/100	56,3/173,0
Реконструкция	-	30/40	20/41	60/60	36,7/47,0

Источник:  
авторские расчеты.

<sup>5</sup> Здесь и далее в понятие «дома престарелых» включены: дома престарелых, здания стационарного отделения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, дома-интернаты общего типа с геронтопсихиатрическим отделением, объекты социального обслуживания пожилых граждан и инвалидов, дома-интернаты общего типа – (Прим. автора).

<sup>6</sup> По данным официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов, раздел «Государственно-частное партнерство (соглашения о ГЧП/МЧП, концессионные соглашения)» – (Прим. автора).

Среднее количество социальных мест в исследуемых концессионных соглашениях, направленных на строительство, таким образом составляет 30,8%, на реконструкцию – 78,1%. Попытаемся далее качественно оценить приемлемость такого уровня социальнойности для государства и населения в отношении рассматриваемых концессионных проектов.

Во-первых, реализация данных проектов в рамках концессионных соглашений означает, что обязательства по возврату частных инвестиций концессионеру, включая стоимость создания не только социальных, но и коммерческих мест, лежат на собственнике имущества, т.е. на государстве-концеденте. Из этого следует, что для государства объект соглашения находится на рынке услуг с высокой инфраструктуроемкостью (вместе с соответствующими рисками возврата инвестиций), а для инвестора – с низкой инфраструктуроемкостью. Это дает концессионеру возможность получения дополнительного, скрытого в окупаемость инвестиций, дохода и лучшую конкурентную позицию на современной и бесплатной для него государственной инфраструктуре, широкие возможности для ценового демпинга в сравнении с обычными коммерческими компаниями, индивидуальными предпринимателями и социально-ориентированными НКО.

Во-вторых, существующая конструкция оплаты концессионеру, находящемуся в реестре поставщиков социальных услуг, означает от последнего лишь готовность принять определенное количество пожилых людей по установленным тарифам, но не является гарантией заполнения социальных мест государством, поскольку опирается на свободу индивидуального выбора. Иначе говоря, частная компания вправе их использовать, в случае незанятости, на коммерческой основе, что означает перспективу для коммерческих мест в пределе достичь общего количества мест дома престарелых, без встречной обязанности инвестора принимать «социальных» людей сверх согласованного «на входе» лимита.

В этой связи допуск концессионера на рынок коммерческих услуг на таких условиях очевидно не несет для государства особой целесообразности, лишая тарифный рынок социальных услуг дополнительных койко-мест.

Возвращаясь к количественным показателям уровня социальнойности заключенных концессионных соглашений, очевидно, что они недостаточны ни при новом строительстве, ни при реконструкции, поскольку являются некоторыми «условными обязательствами», абсолютно не ограничивающими инвестора от рыночного ценообразования на абсолютно все социальные услуги объекта концессионного соглашения, при этом собственность и инвестиционные риски остаются за государством.

### **Направления для развития**

Очевидна необходимость расширения государственной социальной политики в направлении не только широкого внедрения рыночных механизмов на конкурентном низкоинфраструктуроемком рынке, но и на значительно более капиталоемком рынке социальных услуг с высокой инфраструктуроемкостью, фактически являющимся монопольным для малоимущих категорий граждан.

Ограниченность бюджетных средств не должна препятствовать более широкому внедрению современных механизмов, направленных на привлечение частных инвестиций в развитие социальной инфраструктуры, в первую очередь – концессионных соглашений, снимающих основные риски отчуждения государственного/муниципального имущества по завершению соглашения, доля которых сейчас не превышает 0,1% от общего количества государственных объектов.

Но концессионные соглашения должны стать инструментом развития доступной в финансово-экономическом плане инфраструктуры и социальных услуг стационарного типа, а не повсеместного внедрения рыночного способа ценообразования, неизбежно ведущего к выдавливанию пожилых людей за границы легальных объектов в «серые» дома престарелых. Заключенные концессионные соглашения демонстрируют пока тенденцию к асоциальности – до 100% исключительно коммерческих мест.

Перспективным направлением по итогам проводимого исследования представляется целенаправленное ограничение возможностей концессионера по уменьшению социальной части своих обязательств, фактически в виде «социального государственного заказа»

на определенную квоту койко-мест в течение всего срока соглашения, а для государства – совершенствование системы заполнения имеющихся социальных мест, долгосрочности ее планирования, что позволит эффективнее использовать существующую и будущую социальную инфраструктуру на благо людей, государства и инвесторов.