

УДК 364-73

ВНЕДРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ: ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ, ТРАНСПОРТНОЙ ОТРАСЛИ И ЖКХ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

А.Е. Кузнецов

Описанные результаты исследования 2007–2008 гг. вновь приобрели значение в рамках проблематики состояния общественных услуг в контексте растущей власти государственного аппарата на фоне сокращения функций государства. Проблема соотношения интересов бюрократии, с одной стороны, и состояния общественных услуг, с другой — это проблема управляемости и коррупции, обуславливающих деградацию либо восстановление общественных ресурсов и услуг. Изученные проекты ЧП продемонстрировали обе тенденции. Два проекта — случаи развития услуг, в котором вхождение частного партнера в бизнес стало созданием нового качества и, в то же время, препятствием для проникновения коррупции. Третий проект сейчас следует, очевидно, рассматривать как опасность переноса бремени долгов, манипулирования издержками и управленческих ошибок на плечи и бюджеты потребителей.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; общественные услуги; общепольные услуги; концессии.

Текст статьи основан на материале доклада «The Public-Private Implementation at the Regional Level in Russia: a Success-and-Debate Story (health, transportation, and housing sectors in the Perm Krai)», представленного автором на международной конференции «Territorial Politics in Western and Eastern Europe» в Университете Эдинбурга (14–15 июня 2012 г., Эдинбург, Великобритания). Названия организаций изменены. События и отношения описаны так, как они описывались участниками и в рабочих документах, зачастую они характеризуют спорные и конфликтные моменты, и могут не совпадать с мнениями отдельных лиц или формулами официальных документов. Мы постарались максимально сохранить интернациональное именование органов и ведомств, чтобы подчеркнуть компаративный замысел исследования и статьи.

«Понятие “чисто договорное ГЧП” относится к партнерству, основанному исключительно на договорных связях между различными игроками. Оно охватывает различные комбинации, в которых одна или более задач,

большой или меньшей значимости, возложены на частного партнера и которые могут включать в себя планирование, финансирование, исполнение, восстановление или эксплуатацию услуги или работы» [1].

Несмотря на то, что результаты внедрения проектов государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) нельзя признать однозначно успешными, они включают в себя, пусть и ограниченные, но важные достижения. В этом сообщении излагаются некоторые из выводов исследования трех проектов ГЧП, запущенных в Пермском крае.

Исследование было проведено Пермским центром социального партнерства и социологических исследований Пермского государственного национального исследовательского университета в рамках программы кейс-стади. Сбор данных осуществлен в 2007–2008 гг. посредством анализа документов и серий интервью с представителями сторон проектов с частной и муниципальной стороны. Возвращение к результатам исследования сейчас, спустя три года (2009–2011 гг.) после завершения сбора

данных, необходимо, так как только ретроспективно в полной мере может быть оценена успешность любых проектов в области социальной политики. В целях проведения такой оценки мы также приведем изменения цен обслуживания в указанных отраслях, так как цена — важнейший из факторов, обуславливающих доступность любой общественной услуги.

Три проекта ГЧП, рассматриваемые в этой статье, состоялись в здравоохранении, пассажирских автобусных перевозках, в водоснабжении и канализации. Все эти проекты продолжают по настоящее время, а период их внедрения примерно совпадает с предыдущим губернаторством (2004–2012 г.). Отношение главы региона к модернизации создает необходимый политический контекст для институциональных изменений. И в нашем случае поддержка региональных властей, оказывавшаяся инновациям, новым технологиям и экспериментам, также сыграла свою роль.

Наше исследование проводилось в качественной методологии, поэтому его выводы дают весьма ограниченный простор для обобщений. Почему эти наблюдения вообще важны? В любой стране тема государственно-частного партнерства связана с проблемой дефицита государственного бюджета и опасности растущих издержек оказания общественных услуг. Это справедливо и для России. Однако в нашей стране она связана еще и с проблемой усиления власти государственного аппарата и соотношения между интересами бюрократии, с одной стороны, и общественной озабоченностью состоянием общественных услуг, с другой. Фактически, это проблема управляемости и коррупции, обуславливающих либо деградацию, либо развитие сектора общественных ресурсов и услуг. Изученные нами проекты ЧГП демонстрируют обе эти тенденции.

1. Случай «ВИДЕНИЕ» (The VISION case)

Российские граждане вплоть до 2010 г. платили социальный налог в размере 26% дохода, из которых около 3% были взносами в государственный фонд медицинского страхования в соответствии с законодательством о страховании здоровья, принятом в 1990-х гг. Законодательство ввело принудительное и разрешило добровольное страхование. Первое покрывало лишь часть стоимости медицинского обслуживания и

издержек на содержание объектов здравоохранения. Прочие расходы медучреждений финансировались государством и муниципалитетами за счет налогоплательщиков. В действительности бюджетные дефициты оставили отрасль без должного и своевременного финансирования. Хотя медучреждения могли оказывать коммерческие услуги, администрирование последних находилось не на должном уровне, они часто оказывались «неофициально» в обход кассы и, в целом, не могли восполнить недостаток средств. С другой стороны, все более усугубляющаяся неспособность государственных и муниципальных учреждений здравоохранения обучать или нанимать квалифицированный персонал, закупать современное оборудование и материалы снизила качество обслуживания и создала очереди, отправив многих клиентов в частные клиники и кабинеты. Это был значительный отток потребителей с самым разным уровнем дохода, имевших, к тому же, гарантированное законом, но не обеспеченное на деле право на бесплатное обслуживание. Говоря иными словами, клиенты были вынуждены оплачивать услугу дважды: один раз взносами в государственный страховой фонд, повторно — оплатой в кассу частной клиники (и даже кассу коммерческого обслуживания в государственном/муниципальном учреждении). Это затажное и вопиющее нарушение закона и попрание прав потребителей и застрахованных долгое время не вызывало соответствующей реакции министерских и местных чиновников.

Офтальмологическая компания «Видение» была основана в 1992 г. и на момент начала исследования владела двумя клиниками и сетью салонов оптики в Перми и Москве. В 2000-х гг. «Видение» активно сотрудничало с негосударственными организациями (советом ветеранов, фондом социальной поддержки) и, с частичным возмещением за счет магистрата, оказывало пенсионерам бесплатные услуги по диагностике зрения, ремонту очков и продавало очки по льготным ценам. В 2006 г. региональная администрация (департамент развития человеческого потенциала) подготовила соглашение между некоммерческим партнерством «Пермская ассоциация оптиков, офтальмологов и оптометристов», Московским институтом им. Гельмгольца, министерским комитетом по борьбе со слепотой. В рамках этого соглашения

стороны приняли программу борьбы с излечимой слепотой, обучения офтальмологов и внедрения новых технологий лечения и диагностики.

Другое многостороннее соглашение было в тот же период подписано муниципальным отделом здравоохранения, государственным фондом обязательного медицинского страхования, одной из муниципальных клиник и компанией «Видение». В соответствии с этим соглашением, муниципальная клиника, испытывавшая недостаток специалистов-офтальмологов, передала обслуживание приписанных пациентов «Видению». Престарелые пациенты получили доступ к услугам удаления катаракты (покрытой схемой принудительного страхования) и протезирования хрусталика (оплачиваемой клиентом).

Общая стоимость услуги оказалась снижена для потребителя. В начале 2007 г. отдел здравоохранения и компания «Видение» достигли соглашения о вхождении частного партнера в схему финансирования услуг из средств государственного фонда обязательного страхования здоровья, что позволило пациентам пользоваться бесплатной диагностикой зрения, внутриглазного давления, состояния глазного дна и экстракции катаракты. Услуга теперь оказывалась по предъявлению полиса обязательного медицинского страхования. «Видение» также проводило дорогостоящие операции со скидками, возмещаемыми из муниципального бюджета, для малообеспеченных пациентов.

Критерии оценки проектов государственно-частного партнерства

<i>Критерий</i>	<i>Определение</i>
А	Конкуренция поставщиков услуг как способ защиты интересов частных партнеров
А-1	Независимое от властей определение квалифицированных для участия в конкурсе (eligible) партнеров на основе самоорганизации и саморегулирования в форме отраслевых корпораций или ассоциаций.
А-2	Предварительное объявление конкурса (тендера)
А-3	Предварительные формальные переговоры или неформальные обсуждения и соглашение по поводу условий конкурса, мотивированные распределением рисков в условиях сложного рынка или с учетом сущности оказываемой услуги
А-4	Действительное проведение конкурса (тендера) с частными и муниципальными участниками
В	Договорные отношения как способ защиты потребителей
В-1	Контракты, заключаемые непосредственно с потребителями в условиях, допускающих возможность незаключения либо расторжения, то есть ненавязанные техническими или организационными условиями оказания услуги
В-2	Доступность потребительского выбора — поставщика услуги, качества, цены.
С	Соглашение о прозрачности и сотрудничестве
С-1	Многосторонние переговоры о регулировании условий поставки услуг
С-2	Публично контролируемая ценовая политика в интересах потребителей

В период исследования (2007–2008 гг.) проект «Видение» получил институциональную поддержку на региональном и национальном уровне. Политика и законодательство менялись в пользу страхового принципа финансирования. В 2007 г. стартовал региональный проект, предусматривавший, в частности, переход на финансирование расходов на оказание услуг из страховых фондов. Вместе с тем упразднились параллельное финансирование из средств от налоговых поступлений и (еще советский) принцип закрепления пациентов за клиниками, которое ставило учреждения в зависимость от министерского распределения потоков бюд-

жетного финансирования. Клиники стали более заинтересованы в привлечении держателей страховых полисов. Это можно назвать дерегулированием или, точнее, созданием рынка медицинских услуг в городе и регионе. В 2010 г. социальный налог был полностью отменен, а обслуживание на национальном уровне переведено на страховое финансирование (размер взноса увеличен с 3 до 5% дохода).

Важно указать, что размещение заказов проводилось магистратом в форме открытого конкурса, а участие частных клиник и кабинетов в схеме обязательного страхования стало распространенной практикой в регионе.

Случай «Видение» может быть описан в таблице индикаторов ГЧП, соответствующего цитированной и прочим рекомендациям Европейской комиссии (табл.). Напомним, что это перечень сугубо *эмпирических* индикаторов.

Случай «Видение» демонстрирует соответствие критериям ГЧП, за исключением, очевидно, критерия В-2. Как мы покажем далее, случай «Автобусы» не удовлетворит нашей модели по критерию А-4, а кейс «Водопровод» не соответствует ни одному из критериев и поэтому служит, скорее, демонстрацией различия между риторикой и практикой государственно-частного партнерства в России.

2. Случай «АВТОБУСЫ» (The BUSES case)

Пермь — город с миллионным населением, недоразвитыми транспортными развязками и хроническими пробками на дорогах. Значение общественного транспорта в решении этой проблемы было, видимо, лишь относительно недавно осознано властями, однако начатая ранее реформа в значительной мере предвосхитила и смягчила перегруженность улиц автотранспортом до того, как они пришли в состояние транспортного коллапса. Но именно коллапс общественных автобусных перевозок, находившихся в муниципальном управлении, помог начать реформу в отрасли в нужный момент. К 2000-м гг. муниципальное предприятие (или «депо», как оно называется в России), потеряло многие из автобусов в ремонтах. Депо оказалось не в состоянии контролировать издержки и выдерживать график транспортировок, создав огромные толпы на остановках, неудобства и раздражение клиентов — в переполненных автобусах. Основные причины такого положения были те же, что и в здравоохранении — ошибки управления и параллельное финансирование: через продажу билетов пассажирам и возмещение избыточных расходов муниципалитетом (которому и принадлежало депо). Финансирование осуществлялось с опозданием и в неполном объеме по причине недостатка средств в городском бюджете.

Выход из сложившегося положения виделся в привлечении частных партнеров, что позволило бы использовать их ресурсы для оптимизации экономики автобусных перевозок и, отчасти, переложить ответственность за возможное (или неизбежное) повышение цен. Пе-

реход к новой схеме организации транспортного обслуживания был начат с заключения с частными перевозчиками договоров обслуживания (public contract) и аренды. Уже в 2001–2005 гг. более 70% перевозок осуществлялись частными агентами. Участники сотрудничества (contracting authorities) со стороны муниципалитета и государства администрировали распределение маршрутов между перевозчиками, частными и муниципальным депо. Представители муниципалитета взяли на себя амбициозную задачу маркетинга и регулирования отрасли в достаточно проблемном рынке, что не могло не вылиться во множественные и продолжительные конфликты с частными партнерами. В 2005 г. магистрат предложил партнерам и потребителям «Концепцию организации и развития транспорта г. Перми на 2005–2008 гг.», сфокусированную, в частности, на повышении качества обслуживания. Тогда же сотрудничество муниципальных и частных агентов стало облачаться в терминологию государственно-частного партнерства. В целом и общем, сторонам удалось перейти от первоначальной схемы исполнения государственного заказа и арендных отношений, в рамках которой (и в соответствии с определениями цитированной выше рекомендации Европейской комиссии) частные партнеры оказывают услуги муниципалитету/государству и (или) покупают у него/них право на эксплуатацию общественных ресурсов, — к совместному оказанию услуг потребителям с разделением издержек и ответственностей. Однако за фасадом неясных, если не спорных, дефиниций теории ГЧП в Перми состоялось более важное, на наш взгляд, событие — самоорганизация частных партнеров. К 2009 г. все автобусные перевозки осуществлялись частными агентами, из общего числа которых (от 116 до 140) примерно 95% были объединены в четыре некоммерческих партнерства. Эти ассоциации — отраслевые корпорации, руководствующиеся собственными уставами, решениями собраний и финансируемые членскими взносами. Партнерства представляют интересы своих членов в переговорах с администрацией, консультируют участников партнерств по юридическим вопросам, заключают договоры с рекламными агентствами и даже издают собственные газеты. Каждый перевозчик индивидуально подает заявку на тендер мар-

шрутов и самостоятельно заключает договор с администрацией, прежде чем получить право на вступление в ассоциацию.

Самоорганизация частных партнеров, вероятно, является ответом на степень организованности отрасли. Рынок пассажирских перевозок достаточно зарегулирован. Администрация представлена муниципальным транспортным комитетом (проводит тендеры маршрутов, заключает договоры обслуживания, формирует маршруты и устанавливает цены и пр.), муниципальным транспортным предприятием (выполняет функции диспетчера, контролирует выполнение графиков, печатает пассажирские билеты), национальным органом контроля качества обслуживания (мониторинг соответствия стандартам и требованиям), государственной инспекцией безопасности дорожного движения (выдача разрешений на перевозку и эксплуатацию).

Формирование и распределение маршрутов, ценообразование — наиболее конфликтные области. Перевозчики, как считается, выбирают маршруты и могут даже прокладывать их сами (это право, в частности, гарантировано антимонопольным законодательством). Один из перевозчиков воспользовался этим правом — самостоятельно определил маршрут и обслуживал его, выиграв несколько судов с муниципальным транспортным комитетом. Видение перспектив и методов организации перевозок у властей, ассоциаций и даже многих индивидуальных перевозчиков различается. К 2007 г. было сформировано около 800 маршрутов, которые были сгруппированы в 80 лотов. Частные партнеры восприняли это условие тендера как попытку администрации вытеснить с рынка мелких индивидуальных перевозчиков или заставить их организоваться (вступить) в ассоциацию. В итоге перевозчики бойкотировали первый конкурс маршрутов, и долгое время после заключения договоров об обслуживании производилось на основе непрозрачного бюрократического распределения маршрутов транспортным комитетом.

Транспортный комитет был учрежден еще в 2004 г. в качестве многостороннего, включающего представителей всех партнеров, форума для обсуждения справедливости условий конкурса и конкуренции, качества и стандартов обслуживания, контроля их выполнения. Это

единственный многосторонний орган в отрасли с полномочием разрешать споры посредством голосования. Он также проводит проверки и разбирательства по выявленным нарушениям. В 2007 г. из его состава была выделена комиссия по рассмотрению жалоб и споров, которая занимается рассмотрением обращений потребителей, разбирательствами и имеет полномочия расторгать договоры с частными перевозчиками по обслуживанию маршрутов.

Другая важная область споров и конфликтов — регулирование размера оплаты проезда. Цена билетов устанавливается местным парламентом по предложению и в соответствии с аргументацией транспортного комитета. Издержки перевозчиков только частично покрываются продажами билетов. Убытки возмещаются муниципалитетом. Частные перевозчики оказывают давление на администрацию, настаивая на повышении стоимости билетов, и такое повышение неоднократно проводилось после достаточно острых конфликтов, как с перевозчиками, так и с потребителями. Однако с 2008 г. в Перми сохраняется, возможно, самая низкая стоимость проезда в регионе (до трети ниже, чем в ближайших субъектах РФ). Время от времени перевозчики требуют отмены льгот (льготных билетов для пенсионеров и студентов), аргументируя требование задержками возмещения их обслуживания со стороны магистрата. Ситуация, весьма напоминающая положение в здравоохранении.

Этот проект ГЧП во многих отношениях схож со случаем «Видения» и удовлетворяет большинству из предложенных нами критериев. Наиболее вопиющим несоответствием было (и долгое время оставалось) отсутствие действительного конкурсного размещения заказов. Важно указать, что значительная часть рынка осталась вне проекта ГЧП. Троллейбусные и трамвайные перевозки чрезвычайно зависят от технического ограничения — неразделенности сети энергопоставок. Было принято решение (вполне в русле рекомендаций Европейской комиссии, кстати) об отсутствии условий для госзаказа и ГЧП в этом случае. С другой стороны, это также очень важный сектор транспортной отрасли с точки зрения экологической безопасности. Два транспортных депо остаются в собственности и управлении муниципалитета. Тем не менее они взаимодействуют с регулято-

ром на общих основаниях и заключают с магистратом контракты на обслуживание.

Исходные условия, определившие невозможность запуска проекта ГЧП в секторе пассажирских перевозок электротранспортом, имелись и в отрасли ЖКХ, — в случае, описанном далее.

3. Случай «ВОДОПРОВОД» (The WATERWORKS case)

В 1990-х и 2000-х гг. часть услуг, соответствующая по европейской терминологии «Удобствам» (Utilities) и включающая в себя энерго-, газо- и водоснабжение, водоотведение, удаление отходов, уборку и очистку зданий и прилегающих территорий, была отягощена долгами, устаревшими и изношенными фондами. Огромные долги были, главным образом, результатом неоплаты услуг рядовыми и государственными потребителями.

Компания «Водопровод» — частная компания, оказывающая в Пермском крае услуги по водоснабжению и водоотведению. В 2003 г. она подписала договор аренды муниципального водоканала сроком на 1 год, а по представлении программы инвестиций, модернизации и реконструкции — договор на срок в 49 лет. В следующем году компания распространила свою операционную деятельность еще на два крупных города в крае.

Пермский водоканал изначально обслуживался одним муниципальным предприятием и считался технически неделимым объектом, имеющим, к тому же, специальные требования по части безопасности и экологии. После сделки аренды эта монополия на услуги водоснабжения и водоотведения перешла к компании «Водопровод». Если на момент сделки в официальных документах или кабинетах и существовала попытка реструктурировать бизнес, этот замысел не был помянут участниками и нам не известен.

Финансовыми партнерами компании выступали Европейский банк реконструкции и развития и структура, принадлежащая UniCredit. Кроме того, после 2007 г. компания стала частью национальной корпорации через процедуру takeover. Итак, изначально и в отличие от двух других случаев этот проект ГЧП продвигался агентами и интересами, внешни-

ми, если не чуждыми, региону и местным потребностям.

Сторона потребителей в России организована в так называемые «товарищества собственников жилья», которые заключают договоры обслуживания ЖКХ от лица и в интересах клиентов с частными и муниципальными обслуживающими предприятиями. Последние также (как в случае «Автобусы») могут объединяться в некоммерческие партнерства, одно из которых на момент исследования, по данным интервью, включало 21 предприятие и контролировало 65 % рынка услуг ЖКХ. Итак, институционально случай «Водопровод» совершенно отличен от случая «Автобусы»: поставщики услуг тоже организованы в отраслевые ассоциации, но они не участвуют в проекте ГЧП, частная сторона партнерства не организована, так как представлена единственным оператором-монополистом. Важным отличием является также то, что частный партнер не взаимодействует непосредственно с рядовым и массовым потребителем.

Самым значимым критерием оценки результатов реформы ЖКХ для потребителя является соотношение цены и качества. И то и другое подвергается критике со стороны клиентов, которая, однако, не имеет видимых результатов и не вызывает сколько-нибудь памятных реакций властей. Сама организация отрасли допускает перекладывание ответственности и издержек между самыми разными участниками соглашений. Цены, ценообразование, тарифное регулирование в ЖКХ не являются значимыми вопросами публичной политики, выборных и законодательских процессов. Можно сказать, что тарифы устанавливаются (точнее, повышаются) в кабинетном, бюрократическом режиме, который допускает открытость только в рамках извещения клиентов об уже состоявшихся событиях или решениях.

Случай «Водопровод» — не исключение. В 2006 г. сторона администрации образовала наблюдательный совет с задачей осуществления контроля над исполнением программы инвестирования и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения в период с 2006 по 2025 г. Сама программа была принята местным парламентом после долгого периода внесения поправок менеджментом компании «Водопровод». Та же работа продолжилась затем теми

же людьми в специальной рабочей группе с участием строительных компаний и некоммерческих партнерств — объединений компаний-операторов. Группа не смогла разработать прозрачную политику ценообразования.

«Водопровод» создал свой call-center и пытался обеспечить диалог и обратную связь с потребителями через различные форумы и общественный совет. Задачей последнего было обсуждение качества обслуживания. Совет должен был включать представителей корпоративных клиентов и регионального объединения работодателей. По мнению некоторых участников, компания «Водопровод» отклонила требование потребителей представить финансовый отчет, и последние утратили интерес к работе в формате совета. Он продолжил свою деятельность, скорее, как PR-конструкт.

Случай «Водопровод» не соответствует большинству критериев качественного проекта ГЧП. Это изначально монопольное соглашение, не предусматривающее прямого участия потребителей и прозрачности политики ценовой и качества. Хотя когда-то проект «Водопровод» и характеризовался в терминологии ГЧП, он не являлся примером партнерства и вряд ли им станет, несмотря на инициативы менеджмента и управляющего г. Перми, касающиеся заклю-

чения в будущем концессионного соглашения. Хотя концессионное соглашение и считается основной формой реализации проектов ГЧП, оно вполне может (в политических и риторических целях) оформлять сговор администрации и бизнеса в ущерб интересам отрасли, рынка и потребителя.

Таким образом, на наш взгляд, проблема взаимодействия и соотношения интересов бюрократии и состояния сектора общественных услуг является в первую очередь проблемой управляемости и проблемой коррупции. Проанализированные нами кейсы свидетельствуют о различных возможностях решения означенной проблемы — разумеется, с различными последствиями как для интересов бюрократии так и общества.

Список литературы

1. *European Commission. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. 2004. Para.2 Art.21. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf.html (дата обращения: 29.04.2012).*

THE PUBLIC-PRIVATE IMPLEMENTATION AT THE REGIONAL LEVEL IN RUSSIA: HEALTH, TRANSPORTATION, AND HOUSING SECTORS IN THE PERM KRAI

Aleksandr E. Kuznetsov

*Perm State National Research University; Perm Centre for Social Partnership and Social Research;
15, Bukirev str., Perm, 614990, Russia*

The growing power of state bureaucracy within the shrinking state makes revisiting of some conclusions of a research, conducted in 2007–2008, a relevant task to do. An issue of the, probably, growing distance between the latter's agenda and the public concern for the state of public services is also the problem of governance and of corruption corroding the public funds and services. Surprisingly, the PPP studied worked in both directions. The two (transportation and health) are the cases of the development of services with the private entry adding quality and putting check to corruption. The third (water supply and sewerage) by now should rather be seen as a danger of reloading the costs of fraud, governance failures, and debts on the shoulders and purses of consumers.

Key words: public-private partnership; public services; services of general interest; concessions.