



УДК 338.28

<https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-4-57-63>

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Н.Д. Базаев

Вологодский научный центр РАН, г. Вологда, Российская Федерация

Аннотация. В исследовании представлены практики зарубежных стран по применению и реализации государственно-частного партнерства, а так же имеющиеся тренды развития, рассмотрены различные подходы к понятию государственно-частного партнерства. Выделены отличия реализации государственно-частного партнерства в мире и России, ключевым из которых является необязательное финансирование проекта со стороны частного сектора в зарубежных странах. Выявлены плюсы и минусы ГЧП при реализации совместных проектов. Также представлены и проанализированы статистические данные развития отношений органов публичной власти и частной стороны в России. Результатом исследования послужило выделение ключевых тенденций развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации, к основным из которых относятся: увеличение количества малобюджетных проектов и расширение нормативной базы. Представлены результаты опроса российского бизнес-сообщества об уровне развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Сделаны выводы, что следует сконцентрироваться на разработке отраслевого законодательства, создании четких правил отбора участников соглашений на основе ГЧП и совершенствовании способов реализации гарантийных обязательств для частных партнеров. Отмечена важность реализации проектов государственно-частного партнерства для экономического роста регионов Российской Федерации и России в целом.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публичная власть, бизнес-сообщество, тенденции развития государственно-частного партнерства, гарантийные обязательства, совместное финансирование, распределение рисков

Для цитирования: Базаев Н.Д. Ключевые тенденции развития государственно-частного партнерства в современной России // Научный вестник Южного института менеджмента. 2018. №4. С. 57-63. <https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-4-57-63>

Конфликт интересов отсутствует

THE MAIN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN MODERN RUSSIA

Nikita D. Bazaev

Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda, Russian Federation

Abstract. The study presents the practice of foreign countries in the application and implementation of public-private partnership, as well as the existing development trends, considered different approaches to the concept of public-private partnership. The differences between the implementation of public-private partnership in the world and Russia are highlighted, the key of which is the non-mandatory financing of the project by the private sector in foreign countries. The pros and cons of PPP in the implementation of joint projects. Statistical data on the development of relations between public authorities and private parties in Russia are also presented and analyzed. The result of the study was the identification of key trends in the development of public-private partnership in the Russian Federation, the main of which are: the increase in the number of low-budget projects and the expansion of the regulatory framework. The results of the survey of the Russian business community on the level of development of public-private partnership in the Russian Federation are presented. It is concluded that it is necessary to focus on the development of industry legislation, the creation of clear rules for the selection of participants of agreements based on PPP and improving the methods of implementation of warranty obligations for private partners. The

importance of the implementation of public-private partnership projects for the economic growth of the regions of the Russian Federation and Russia as a whole was noted.

Keywords: public-private partnership, public authorities, business– community, development trends of public-private partnership, guarantee obligations, joint financing, risk allocation.

For citation: Bazaev N.D. The main trends in the development of public-private partnership in modern Russia. Scientific bulletin of the Southern Institute of Management. 2018; (4): 57-63. (In Russ.) <https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-4-57-63>

There is no conflict of interests

Одним из условий эффективного развития рыночной экономики является взаимодействие публичных органов власти и частного сектора. В последнее время в мире и в России активно стало применяться государственно-частное партнерство (ГЧП). Научная литература содержит различные подходы к определению государственно-частного партнерства, что основываются на его цели, ожидаемых результатах и других параметрах. Так, например, подходы к понятию ГЧП в своих работах рассматривали Варнавский В.Г., Данасарова С.Д. и Халимовский Ю.А. [1, 2, 9], нообщим для всех понятий являются:

- сотрудничество;
- участниками являются государство и частный сектор;
- основано на взаимовыгодной деятельности;
- распределение рисков и объединение ресурсов;
- в целях реализации проектов и решения задач.

В федеральном законодательстве, а конкретно в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве...» упор делается на то, что ГЧП-это юридически закрепленная форма взаимодействия¹. Так же необходимо представить различные подходы к взаимодействию власти и бизнеса. Стасова Т.М. предлагает такую классификацию форм взаимодействия [7]:

1. «Подавление и принуждение» – использование административного аппарата для стимулирования инвестирования со стороны частного сектора;
2. «Патронаж» – компенсация расходов на реализацию социальных проектов;
3. «Невмешательство» – государство не принимает активных действий в ходе реализации проектов и стимулирования инвестирования;
4. «Партнерство» – модель, работающая на основе принципа «выгодно каждому – выгодно всем».

Для детального понимания уровня развития ГЧП в Российской Федерации необходимо изучить

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

общемировые практики и тенденции. На сегодняшний день общемировой проблемой является недостаток финансирования инфраструктурных проектов. Межамериканский банк развития подчеркивает необходимость увеличения затрат на инфраструктуру. На международном уровне выделяется в первую очередь США, разработав программу инфраструктурного развития на \$1,5 трлн. Результатом от данного вливания финансовых средств послужит по прогнозам американских финансистов увеличение ежегодного прироста ВВП на 0.2 процентных пункта. При всем этом основная роль в развитии инфраструктуры отдается частному сектору и взаимодействию органов власти и бизнеса. За последнее время в мировой практике развития инфраструктуры в целом и сферы ГЧП в частности сформировались несколько тенденций.

Первой тенденцией является инфраструктурное планирование. Практика инфраструктурного планирования распространена во многих странах мира, которые имеют значительный опыт привлечения частных инвестиций. Государства, впервые разрабатывающие подобные документы, зачастую упрощают программы, которые выглядят в виде перечня проекта. Такие документы были представлены в Аргентине, Эквадоре, Испании и Ливане. Более сложные планы, привязанные к документам долгосрочного развития, тоже имеют место быть – таким подходом решили воспользоваться ирландские власти в рамках проекта национального развития Project Ireland 2040. Страны лидеры, такие как Великобритания, Австралия и Канада, тоже постоянно обновляют документы развития.

Второй тенденцией является государственная поддержка инфраструктурных инвестиций. На данный момент мировые инвесторы активно интересуются инфраструктурными активами, но вместе с этим многие государства сталкиваются с проблемой недостаточного финансирования национальной инфраструктуры. Ключевыми направлениями деятельности в сложившейся ситуации становится внедрение дополнительных инструментов поддержки проектов и наращивание инфраструктурного финансирования. Для реализации направлений деятельности создаются специализирован-

ные национальные финансовые институты (как правило – это инфраструктурные фонды). Среди них можно выделить:

- фонды прямого финансирования (субсидирования) проектов ГЧП (Индия, Мексика, Пакистан и др.), которые осуществляют софинансирование проектов ГЧП для обеспечения их коммерческой жизнеспособности;

- фонды (институты) долгосрочного кредитования инфраструктурных проектов (Великобритания, США, Индия, Индонезия и др.);

- гарантийные инфраструктурные фонды (в частности, Бразилия, Мексика, Индонезия).

Актуальность последних обусловлена спецификой проектов ГЧП. В проектах уделяется большое значение оценке возможных рисков при реализации, а также их распределение между участниками соглашения. В такой ситуации показатели возможных рисков имеют решающее значение для привлечения инвестиций частного партнера и заемного финансирования со стороны кредитных учреждений. Инвесторы также готовы реализовывать проекты исключительно за свои средства при условии, что государство возьмет на себя коммерческие риски и обязательства по их обслуживанию в будущем. Данные обязательства реализуются на основании соглашения сторон. Гарантии могут предоставляться в условном виде (покрытие возможных рисков), либо же прямым платежом. Основными гарантиями, которые запрашивают инвесторы, являются гарантии в отношении спроса на конечные услуги, валютные риски, риски связанные с рефинансированием. Данные мероприятия являются очень привлекательными для частной стороны и способствуют увеличению инвестиционной активности, как показала практика.

Реализуют гарантии инфраструктурные фонды, которые являются компаниями, находящимися под контролем государства. Ресурсное обеспечение таких фондов осуществляется из государственного бюджета, доходов от управления имуществом, а также иной деятельности. Практика создания и функционирования подобных институтов различается. Основной тенденцией является рост их числа в условиях увеличения инфраструктурных потребностей. Например, в Аргентине, Чили и Омане правительства приняли решения о запуске национальных инфраструктурных фондов. В некоторых государствах – в частности в Канаде и Шотландии – создали и планируют создать государственные инфраструктурные банки. Инновационные практики внедряются в отдельных странах на региональном уровне: например, в американском Мериленде в скором времени создадут специальный револьверный фонд для предоставления местным бюджетам

долгосрочных займов на капитальное софинансирование ГЧП-проектов.

Государство, в свою очередь, рассматривает проекты ГЧП не только со стороны финансовых затрат, но и оценивая ряд следующих факторов:

- наличие или способность привлечения бюджетных средств;

- распределение возможных рисков между публичной стороной и частным сектором;

- соотношение стоимости привлеченного финансирования со стороны бизнеса и рисков обязательств по проекту.

Исходя из всего вышеперечисленного, государство, при принятии решения о выборе способа реализации проекта, должно оценивать не только прямые бюджетные расходы. Немаловажным являются распределение рисков, доступность источников бюджетного финансирования, соотношение рисков в проекте и гарантируемой доходности частного партнера (концессионера).

Также необходимо подчеркнуть плюсы и минусы использования такой формы взаимодействия государства и бизнеса как ГЧП. К плюсам можно отнести:

- увеличение финансового и ресурсного обеспечения проектов;

- увеличение частоты реализации проектов;

- снижение государственных затрат и достижение оптимального соотношения цены и качества для бизнеса;

- последовательный характер реализации проектов;

- оптимальный способ управления и распределения рисков между публичной стороной и частным сектором;

- увеличение эффективности использования национальных ресурсов;

- повышение качества реализации проектов;

- придание коммерческой ценности государственным активам;

- гибкость в проектировании.

Несмотря на множество плюсов, есть и минусы, которые необходимо учитывать при реализации ГЧП:

- возможные противоречия между финансовой составляющей проекта и общественной значимостью;

- проблема изначального завышения стоимости проекта.

Несмотря на наличие минусов, ГЧП играет важную роль в социально-экономическом развитии Российской Федерации. Потребность в инвестициях в экономику России значительно превышает средства правительства, государственных органов, органов местного самоуправления и

общественных организаций. Вследствие того, что ГЧП является «феноменом» смешанной экономики в широком смысле, а в узком – инструментом экономической политики, то его цель – обеспечение устойчивого роста экономики всех уровней [3]. В рамках рыночной экономики взаимодействие власти и бизнеса обеспечивает развитие наиболее эффективных моделей хозяйствования и повышение рентабельности экономических агентов в конкретной рыночной ситуации. Для успешного развития экономики страны необходим частный капитал и коммерческий опыт реализации проектов. Одним из способов преодоления негативных последствий кризиса 2015 года является государственно-частное партнерство, которое позволяет создать «эффект рычага» и привлечь частный капитал в крупные инфраструктурные и общественно значимые проекты [5].

Актуальность развития ГЧП так же подчеркивается и вниманием власти к этому вопросу. Так 1 января 2016 года, вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который закрепил нормативные основы ГЧП. В законе также прописаны полномочия органов государственной власти, местного

самоуправления, устанавливающие гарантии прав и законных интересов сторон соглашения [4].

Для развития ГЧП необходимо параллельно развивать и дополнять уже имеющуюся нормативно-правовую базу. Так, по данным Минэкономразвития России на данный момент существует 5 документов регулирующих отношения в рамках ГЧП на федеральном уровне и 66 на региональном². Для сравнения в 2011 году было 5 нормативно-правовых акта на федеральном уровне и 34 на региональном, что представлено на рисунке 1.

Рост нормативно-правовой базы свидетельствует об увеличении интереса к ГЧП, как со стороны государства, так и со стороны частного сектора. Необходимость качественного регулирования обуславливается быстрым ростом объемов реализуемых проектов. Тенденция роста нормативно-правовой базы выглядит вполне закономерной, так как в период с 2013 по 2017 гг. наблюдается увеличение количества реализуемых проектов на основе государственно-частного партнерства (в 17,7 раз), что можно наглядно увидеть на рисунке 2.

Проанализировав статистические данные можно отметить, что резкий скачок от 2015-2016 гг. к 2016-2017 гг. напрямую связан с принятием профильного закона о ГЧП, что так же подтверждает

² Официальный сайт министерства экономического развития: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev>

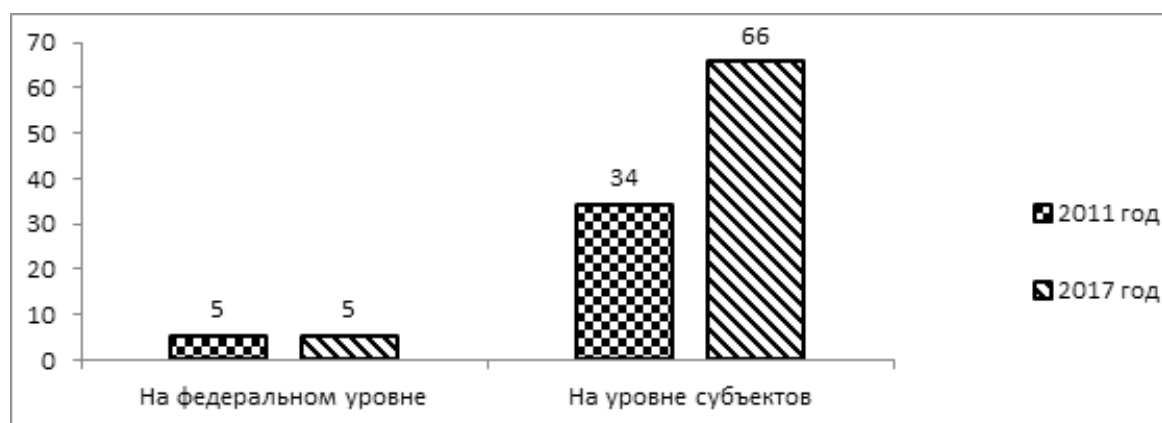


Рисунок 1. Количество принятых проектов государственно-частного партнерства в РФ, ед.

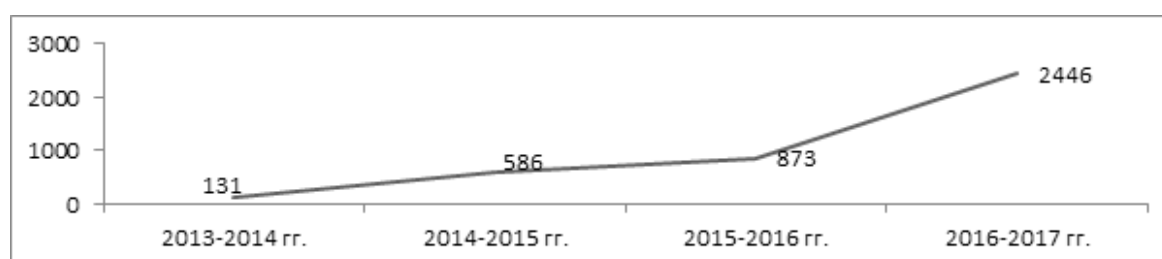


Рисунок 2. Количество принятых проектов государственно-частного партнерства в РФ, ед.

Национальный центр государственно-частного партнерства в сводных документах рейтинга регионов по уровню развития отношений в части взаимодействия органов власти и частного сектора. Значительный рост обуславливается так же тем, что осуществляются проекты с меньшим бюджетом, чем в 2013 году. Так в 2013 году на 131 проект приходился 1,044 трлн. рублей, а к 2017 году на 2446 проектов выделяется 2,040 трлн. рублей³. Так, количество проектов и объемы финансирования увеличиваются не пропорционально, и существует тенденция увеличения количества малобюджетных проектов. В ходе исследования была сформирована сводная таблица по уровням и направленности деятельности в области взаимодействия государства и частного сектора, таблица 2.

По данным таблицы 2 можно сделать несколько выводов. Во-первых, основную долю в количестве проектов ГЧП занимают проекты на муниципальном уровне (88,2 % от общего количества).

³ Официальный сайт Национального центра государственно-частного партнерства: <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/rejting-regionov-po-gchp.html>

Во-вторых, количество проектов в коммунально-энергетической инфраструктуре занимает 84,1 %.

Еще одной тенденцией является преобладание частного капитала в ГЧП, рисунок 3.

Исходя из данных диаграммы, обязательства частной стороны по финансированию проектов составляет 65,4%, что показывает необходимость привлечения инвестиций для достаточного финансового обеспечения для реализации проектов. В свою очередь это показывает повышающуюся роль частного сектора в социально-экономическом развитии регионов и страны в целом путем привлечения инвестиций. Как раз одним из инструментов, позволяющих привлечь частные инвестиции и повысить эффективность использования бюджетных средств, служит ГЧП [8]. По данным Национального центра государственно-частного партнерства существуют следующие тенденции⁴:

- недостаточное финансирование;
- несбалансированное развитие;

⁴ Официальный сайт Национального центра государственно-частного партнерства: <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/rejting-regionov-po-gchp.html>

Таблица 1

Статистика реализации проектов ГЧП в России в разрезе отраслей общественной инфраструктуры на 2017 год, ед.⁵

Инфраструктура	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень	Общий итог
Социальная инфраструктура	1	124	156	281
Транспортная инфраструктура	15	40	13	68
Коммунально-энергетическая инфраструктура	-	83	1974	2057
Информационно-коммуникационная инфраструктура	1	21	3	25
Благоустройство и необходимая инженерно-техническая инфраструктура	-	-	12	12
Промышленная инфраструктура	-	1	-	1
Сельско- и охотохозяйственная инфраструктура	-	2	-	2
Общий итог	17	271	2158	2446

⁵ Рассчитано по данным Национального центра государственно-частного партнерства. Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf

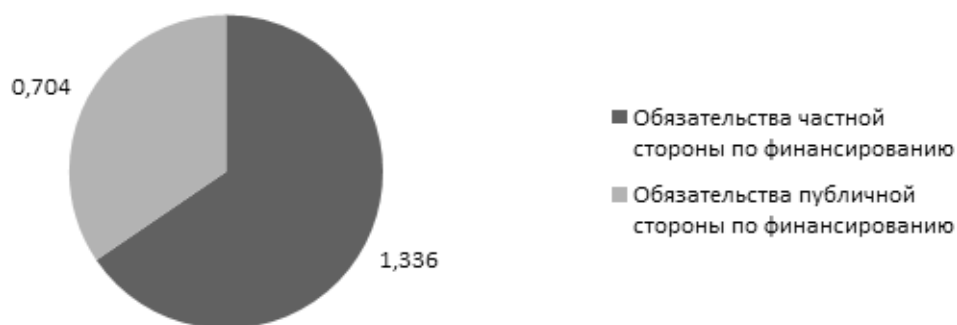


Рисунок 3. Обязательства по финансированию проектов ГЧП, трлн. руб.

- низкая доля внебюджетных средств;
- ускоренное развитие рынка инфраструктурных компаний;

- увеличение доли малобюджетных проектов.

В целом, наблюдается рост развития ГЧП в среднем по Российской Федерации. Исключением из общей тенденции роста стал 2015 год.

Для обеспечения экономического роста в рамках ГЧП необходимо обратить внимание на развитие инфраструктуры (по данным Всемирного банка, увеличение финансирования на 10% дает 1% прироста ВВП) [6].

Так же необходимо учитывать мнение бизнес-сообщества о развитии государственно-частного партнерства, так как от этого на прямую зависит объем инвестиций в проекты. Национальный центр государственно-частного партнерства провел опрос на данную тему. В опросе приняли участие 11 крупных инфраструктурных компаний⁶.

По результатам опроса был сделан ряд выводов:

Механизм взаимодействия государственного и частного партнера не отлажен. Не устраивает порядок взаимодействия органов власти и частного сектора. Проводимая государством политика оценивается опрошенными как слабоэффективная.

Необходим учет мнения бизнес-сообщества при разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере ГЧП. Опрошенные говорят о необходимости доработки законодательства о ГЧП в сфере защиты интересов инвесторов. Бизнес-сообщество также считает, что стоит острая необходимость в разработке отраслевого законодательства и выражает желание участвовать в совершенствовании нормативной базы.

Отсутствует единая методология реализации проектов ГЧП.

Необходимость введения механизма независимой экспертной оценки проектной документации и создание четких критериев отбора участников проекта.

Нужна консолидация бизнес-сообщества в сфере ГЧП.

Необходима отраслевая стандартизация проектов ГЧП.

В заключении можно выделить следующие тенденции в развитии ГЧП в Российской Федерации:

- увеличение нормативно-правовой базы, регулирующей ГЧП;
- переход от капиталоемких проектов к менее дорогим;
- несбалансированное распределение финансирования;
- недофинансирование объектов общественной инфраструктуры;
- ускоренное развитие рынка инфраструктурных компаний;
- низкая доля внебюджетных средств в социальной сфере и сфере транспорта.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что в последние годы наблюдается заметный рост уровня развития ГЧП в регионах Российской Федерации. При позитивных тенденциях, происходящих в части взаимодействия власти и бизнеса существуют также негативные аспекты, на которые в дальнейшем следует обратить внимание. В частности, следует сконцентрироваться на разработке отраслевого законодательства, создании четких правил отбора участников соглашений на основе ГЧП и совершенствовании способов реализации гарантийных обязательств для частных партнеров. Анализ современных тенденций позволяет сделать вывод, что взаимодействие между государством и частным бизнесом на принципах ГЧП должно развиваться и дальше, чтобы своевременно и эффективно решать поставленные задачи и возникающие общественно-значимые проблемы.

⁶ Официальный сайт Национального центра государственно-частного партнерства: <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/rejting-regionov-po-gchp.html>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
2. Данасарова С.Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: автореф. дисс. канд. экон. наук: спец. 08.00.01 // Улан-Удэ: Восточно-Сибирский гос. технологич. ун-т., 2007. 24 с.
3. Какорина Д.В., Родионова Н.К. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России // Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в регионах России: опыт и практики. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2017. С. 74-82.
4. Кожевников С.А. Особенности развития государственно-частного партнерства в регионах России // Вопросы территориального развития. 2015. №9 (29). С. 1-9.
5. Куклева Н.Ю. ГЧП как «точка роста» взаимодействия государства и бизнеса в новых отраслях VI технологического уклада // Экономические стратегии. 2018. №5. С.138-147.
6. Рыжкова Э.Н. Блащенко Б.О. Современные тенденции развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Научные дискуссии. 2017. №1. С. 55-63.
7. Стасова Т.М. Взаимоотношения бизнеса и государства: теоретические аспекты. М.: КУРС, 2012. 192 с.
8. Ускова Т.В., Лукин Е.В., Воронцова Т.В., Смирнова Т.Г. Проблемы экономического роста территории. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 170 с.
9. Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ // Налоги. 2011. № 14. С. 12-18.

REFERENCES

1. Varnavskiy V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. Public-private partnership: theory and practice. Moscow, HSE, 2010. (In Russ.)
2. Manasarova S.D. Institute of public-private partnerships: formation and development in Russia [dissertation]. abstract. Diss. kand. Econ. Sciences: special. 08.00.01 // Ulan-Ude: East Siberian State Technological. University; 2002. (In Russ.)
3. Kakorina D.V., Rodionova N.K. Problems and prospects of development public-private partnership in Russia. In: Public-private and municipal-private partnership in the regions of Russia: experience and practices. Proceedings of the all-Russian scientific-practical conference. Tambov: Publishing House of Tambov State University named after G.R. Derzhavin, 2017. P. 74-82. (In Russ.)
4. Features of development of public-private partnership regions of Russia. Questions of territorial development. 2015; (9): 1-9. (In Russ.)
5. Kukleva N.Yu. PPP as a «growth point» of interaction between the state and business in new industries VI technological structure./ Economic strategies. 2018; (5): 138-147. (In Russ.)
6. Ryzhkova E.N. Bloshtsev B.O. Modern trends in the development of public-private partnership in the Russian Federation. The Scientific discussion. 2017; (1): 55-63. (In Russ.)
7. Stasova T.M. Relations between business and the state: theoretical aspects . Moscow, COURSE, 2012. 192 p. (In Russ.)
8. Uskova T.V., Lukin E.V., Vorontsova T.V., Smirnova T.G. Problems of economic growth of the territory. Vologda, ISERT RAS, 2013. 170 p. (In Russ.)
9. Khalimovskiy Yu.A. Public-private partnership in the subjects of the Russian Federation. Taxes. 2011; (14): 12-18. (In Russ.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Базаев Никита Дмитриевич, инженер-исследователь лаборатории пространственного развития и размещения производительных сил отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского научного центра РАН, г. Вологда, Россия. Тел.: (8172) 59 78 10, e-mail: nbazaev@bk.ru

ABOUT THE AUTHORS

Bazaev Nikita Dmitrievich, engineer-researcher at the Laboratory for Spatial Development and Location of the Productive Forces of the Department for Problems of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems of the Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda, Russia. Ph.: (8172) 59 78 10, e-mail: nbazaev@bk.ru