

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Бродунов Андрей Николаевич, канд. экон. наук, доцент,*

*зам. зав. кафедрой финансов и кредита,*

*e-mail: abrodunov@muiiv.ru,*

*Булычева Ксения Игоревна, магистрант кафедры финансов и кредита,*

*e-mail: knorik\_@mail.ru,*

*Московский университет имени С. Ю. Витте,*

*http://www.muiiv.ru*

*В последние годы значительно усилился интерес к ГЧП-проектам – за период 2014–2016 гг. общее число проектов по сравнению с 2013 г. увеличилось более чем в 10 раз. В первую очередь это объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении данного механизма для развития и модернизации инфраструктуры.*

*Несмотря на перспективность ГЧП как для публичного партнера, так и для бизнеса, наиболее явной проблемой, с которой сталкиваются представители субъектов РФ при реализации ГЧП-проектов, является низкая активность инвесторов.*

*В статье отражена текущая и прогнозируемая ситуация в области государственно-частного партнерства, а также обзор ключевых проблем и перспектив развития рынка.*

*Ключевые слова: государственно-частное партнерство; концессионное законодательство; эффективность; инвестиции; инфраструктура.*

**DOI:** 10.21777/2307-6135-2017-1-84-88



**А. Н. Бродунов**

Сегодня механизмы государственно-частного партнерства становятся основополагающим инструментом развития региональной и муниципальной инфраструктуры, привлечения инвестиций, повышения качества оказываемых услуг населению. С одной стороны, растет спрос на инфраструктурные инвестиции, с другой – появляются интересные предложения о реализации проектов и заинтересованные в долгосрочном партнерстве инвесторы и инфраструктурные компании.

Отметим, что государственно-частное партнерство (ГЧП) – относительно новое явление для российской экономики. И несмотря на то, что первые проекты по привлечению частных капиталов для партнерства с государством на основе механизмов ГЧП появились еще в начале 1990-х, к настоящему времени в силу ряда макроэкономических условий значительных прорывов в этой сфере не наблюдается. Тем не менее можно констатировать, что идет поступательное развитие сферы ГЧП по ключевым направлениям: законодательное регулирование, институциональная среда и непосредственная подготовка и реализация проектов.

За период 2014–2016 гг. общее число проектов ГЧП по сравнению с 2013 г. увеличилось более чем в 10 раз, что в первую очередь объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении данного механизма для развития и модернизации инфраструктуры. Большинство проектов, которые находятся сейчас на стадии запуска, – муниципальные проекты в коммунальной сфере.



**К.И. Булычева**

Так, с 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Кроме того, в 2015 году вступили в силу поправки в концессионное законодательство, благодаря которым можно говорить о том, что Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О концессионных соглашениях» стал в высокой степени практико-ориентированным и стимулирует как публичных, так и частных партнеров к реализации инфраструктурных проектов посредством концессии [1].

Вступление в силу указанных нормативно-правовых актов определило вектор развития, в рамках которого в 2015–2016 гг. появилось значительное число новых проектов, и сейчас они находятся на разных стадиях конкурсных процедур и коммерческого закрытия.

По итогам 2015–2016 гг. на территории Российской Федерации на разных стадиях разработки и реализации находилось 1285 проектов ГЧП, среди которых преобладающее число – концессионные соглашения [2]. На данный момент более половины всех заявленных ГЧП-проектов находятся в предынвестиционной стадии. Увеличение числа концессий произошло за счет введения поправки, связанной с возможностью рассмотрения публично-правовыми образованиями частных концессионных инициатив. Частная инициатива является удобным инструментом для того, чтобы сократить расходы публичной стороны на подготовку проекта, а с точки зрения инвестора предоставляет возможность предложить комфортные условия партнерства.

Следует иметь в виду, что основное число ГЧП-проектов реализуется в социальной, энергетической, коммунальной и транспортной сферах. При этом наибольшее распространение получили муниципальные проекты в коммунальной сфере (централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения) и проекты в энергетической сфере (объекты по производству, передаче и распределению тепловой и электрической энергии) [3].

В региональном разрезе по развитию ГЧП можно выделить такие субъекты РФ, как Москва, Санкт-Петербург, Самарская область, Новосибирская область, Нижегородская область, Свердловская область, Ленинградская область, Московская область, Ульяновская область, Республика Татарстан и др. [4].

Являясь перспективным механизмом взаимодействия государства и бизнеса, государственно-частное партнерство обладает рядом факторов, способных заинтересовать как публичного партнера, так и инвесторов.

Основной фактор привлекательности механизма ГЧП для государства связан непосредственно с задачами и целями государства по развитию инфраструктуры и различных секторов экономики (транспорт, энергетика), а также обеспечению социальной стабильности и удовлетворению нужд граждан. Для эффективного решения данных задач в рамках ГЧП государству целесообразно привлекать компетенции, опыт и средства инвесторов [5].

Положительный эффект для государства от реализации, например, инфраструктурных ГЧП-проектов заключается как в модернизации самих объектов инфраструктуры, так и в дополнительных налоговых поступлениях в бюджет. Помимо этого, успешный опыт реализации проектов ГЧП в конкретном регионе положительно сказывается на его инвестиционной привлекательности и в будущем может положительно отразиться на возможности реализации новых инвестиционных проектов в данном регионе [6].

Для государства дополнительными стимулами применения ГЧП являются:

– Стратегические планы по реализации проектов мирового масштаба, таких как чемпионат мира по футболу – 2018. Это требует привлечения частного капитала и профессиональных квалифицированных инвесторов.

– Необходимость сокращать бюджетные расходы в условиях сложной экономической ситуации в стране вынуждает государство искать внебюджетные источники фи-

нансирования.

– Высокая степень износа многих объектов инфраструктуры повышает социальные риски, что вынуждает государство привлекать дополнительные объемы инвестиций в совершенствование инфраструктуры.

Очевидно, что для бизнеса основные факторы привлекательности участия в ГЧП-проектах связаны с возможностью обеспечить возврат вложенных инвестиций и приобрести компетенции в сфере реализации проектов ГЧП. Приобретение опыта реализации ГЧП-проектов и стремление закрепиться на развивающемся рынке ГЧП является важным стимулом для частных инвесторов участвовать в ГЧП-проектах. Уровень выгоды для инвестора зависит от конкретного проекта, схемы его реализации и условий контракта. Для бизнеса одним из актуальных направлений участия в ГЧП-проектах является инвестирование в развитие региональной инфраструктуры. При использовании механизмов ГЧП рентабельность инфраструктурных проектов достигается как для публичной, так и для частной стороны [7].

В текущих условиях наиболее привлекательным для инвесторов становятся самокупаемые проекты. К таким относятся, например, проекты по созданию систем фото- и видеофиксации и весогабаритного контроля. Данные проекты представляют интерес также и для государства, так как они способствуют пополнению бюджета.

Говоря о видах ГЧП-проектов, отметим, что наиболее всего распространены концессионные соглашения: в 71% субъектов РФ применялся данный вид ГЧП-проектов. В 40% субъектов использовались соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства. В 36% субъектов применялись договоры аренды государственной или муниципальной собственности с инвестиционными обязательствами арендатора. Остальные виды ГЧП-проектов менее распространены в субъектах РФ.

В ходе исследования были рассмотрены сферы применения ГЧП-проектов, которые включают в себя:

- социальную сферу;
- коммунальную сферу;
- энергетическую сферу;
- транспортную сферу.

В социальной сфере наиболее распространены ГЧП-проекты в области здравоохранения. Так, в 56% субъектов РФ применялись проекты в данной области. В 33% субъектов применялись проекты в области образования, в 31% – в области культуры [8].



Рис. 1. Доля субъектов РФ, применяющих ГЧП-проекты в различных областях социальной сферы (в %)

В ходе проведенного анализа нами были выявлены сложности, связанные с внедрением ГЧП-проектов в субъектах РФ. Наиболее явной проблемой, о которой говорят представители субъектов РФ, является отсутствие инвесторов. Так, представители 58% субъектов РФ, принявших участие в исследовании, отмечают данную проблему. Отсутствие опыта внедрения проектов также является серьезной проблемой, по мнению представителей субъектов РФ (49%). Представители 16% субъектов РФ сталкиваются с законодательными сложностями при осуществлении ГЧП-проектов.

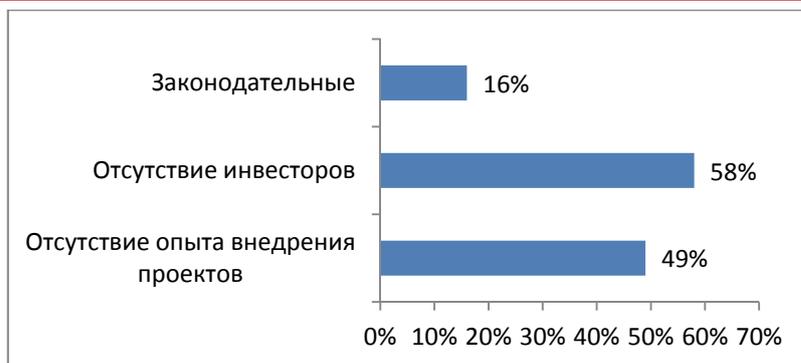


Рис. 2. Доля субъектов РФ, испытывающих сложности, связанные с внедрением ГЧП-проектов

В ходе анализа были также выявлены трудности, с которыми сталкиваются субъекты РФ, при привлечении инвесторов в ГЧП-проекты. Так, трудности связаны с длительными сроками реализации проектов, отсутствием опыта и недостаточным уровнем компетенций участников рынка ГЧП по подготовке проектов.

Также существуют и финансовые трудности, с которыми сталкиваются субъекты РФ при привлечении инвесторов в ГЧП-проекты: отсутствие реальных денежных средств у инвесторов и дороговизна кредитных ресурсов, отсутствие возможности возмещения вложенных средств инвестора со стороны государства, ограниченность бюджетных средств ряда субъектов РФ, низкий уровень доходности ГЧП-проектов. Отмечаются и определенные рыночные (сложная с точки зрения прогнозирования и планирования экономическая ситуация, недостаточная активность инвесторов в связи с высокими ставками по кредитам) и правовые трудности (низкая информированность сферы бизнеса о юридических формах ГЧП, низкая правовая защищенность частных инвесторов и кредиторов при реализации региональных и муниципальных инфраструктурных проектов).

По результатам проведенного анализа выделим ряд направлений при работе с ГЧП-проектами в законодательной, организационной и финансовой сферах.

*В законодательной сфере:*

1. Закрепление на законодательном уровне возможности возврата вложенных инвестиций в ГЧП-проекты за счет предоставления долгосрочных государственных гарантий их возврата (а также гарантии на закрепление условий участия в проекте).
2. Совершенствование федерального закона о ГЧП (например, расширение перечня объектов, в отношении которых могут быть заключены соглашения о ГЧП).
3. Разработать стандартизированные формы инвестиционных соглашений в рамках реализации ГЧП-проектов. Стандартизировать правовые формы взаимодействия инвесторов и публичных образований.
4. Расширить формы реализации ГЧП-проектов и перечень объектов ГЧП (объектами ЖКХ, социального жилья и социального обеспечения).
5. Предусмотреть в налоговом законодательстве отдельные положения, регулирующие порядок налогообложения операций, осуществляемых в рамках ГЧП-проектов.

*В организационной сфере:*

1. Уменьшить сроки проведения оценки эффективности проекта.
2. Выделить в регионах специализированные управления (команды) по развитию и координации государственно-частного партнерства.
3. Формирование и постоянное функционирование эффективных площадок по обмену опытом в сфере ГЧП (запуск специализированного федерального портала, проведение соответствующих мероприятий в рамках федеральных округов и макрорегионов и пр.).
4. Разработать практические рекомендации (шаблоны) по типовым (схожим) проектам ГЧП, которые успешно реализованы.
5. Адаптировать механизмы ГЧП под конкретные сектора экономики, учитывая

отраслевую специфику.

6. Внедрить систему мониторинга проектов в области ГЧП. Формировать единую базу знаний по реализации проектов ГЧП.

*В финансовой сфере:*

1. Обеспечить доступность финансирования для реализации проектов ГЧП (субсидирование % ставок, использовать дополнительные источники финансирования – привлечение средств пенсионных фондов и страховых компаний).

2. Расширить инструменты бюджетного финансирования (государственные гарантии, бюджетный кредит, целевые дотации).

3. Улучшить условия инвестирования и упростить доступ к заемному капиталу.

4. Закрепить возможность предоставления субсидий региональному бюджету при реализации ГЧП-проектов.

Проведенный в рамках настоящей статьи анализ рынка государственно-частного партнерства в России показал, что ГЧП-партнерство находится на стадии формирования и имеет ряд проблем в различных сферах, в том числе в законодательной базе.

Считаем, что предложенные направления совершенствования позволят более эффективно развивать ГЧП-партнерство и минимизировать издержки как государства, так и инвесторов.

#### **Литература**

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ. <http://www.consultant.ru>.

2. Единая информационная система ГЧП в РФ. <http://www.pppi.ru>.

3. Григорьева Е. М., Карпова Д. П. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в кризисных и посткризисных условиях: монография. – М.: Креативная экономика, 2015. 120 с.

4. Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства. [http://pppcenter.ru/assets/docs/rating REG2016\\_B5\\_Block\\_04-04-2016](http://pppcenter.ru/assets/docs/rating REG2016_B5_Block_04-04-2016).

5. Борщевский Г. А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М.: Юрайт, 2016. 344 с.

6. Куреева А. В., Соколов И. А., Тищенко Т. В., Худько Е. В. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / под ред. И. А. Соколова. – М.: Дело, 2012. 516 с.

7. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство: учебник. – М.: Юстицинформ, 2012. 385 с.

8. Официальный сайт компании IPT Group. <http://iptg.ru/services/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-gchp>.

#### **Main trends in the development of public-private partnerships at the present stage**

*Andrey Nikolaevich Brodunov, Ph.D., Associate Professor, Deputy Head of the Department of Finance and Credit, Moscow Witte University*

*K.I. Bulycheva, Graduate student of the Department of Finance and credit Moscow Witte University,*

*In recent years significantly increased the interest in PPP projects for 2014-2015 total number of projects, compared with 2013 increased by almost 10 times. Primarily, this is due to the development of the legislation on PPPs and public interest partners in the use of this mechanism for the development and modernization of infrastructure.*

*Despite the promise that PPPs for the public partner, and for business, the most obvious problem faced by the representatives of the Russian Federation in the implementation of PPP projects is low activity of investors.*

*The study reflected the current and expected situation in the field of public-private partnerships, and an overview of key issues and development prospects of the market.*

*Keywords: public-private partnership, concession law, efficiency, investment, infrastructure.*