

УДК 334.7

DOI 10.51691/2500-3666_2021_4_1

***ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ***

Кушбокова Р.Х.

к.э.н, доцент,

*Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М.Бербекова,
Нальчик, Россия*

Кушбоков А.А.

инженер-программист

*Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М.Бербекова,
Нальчик, Россия*

Кушбоков А.А.

студент,

*Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М.Бербекова,
Нальчик, Россия*

Аннотация. В статье раскрывается роль государственно-частного партнерства в успешном функционировании национальных и региональных экономических систем, выявляются существующие проблемы и предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: инновационное развитие, региональная инновационная система, государственно-частное партнерство, инвестиции, концессия, соглашение о ГЧП.

***PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT IN
RUSSIA***

Kushbokova R.Kh.

PhD, Associate Professor,

*Kabardino-Balkarian State University named after H. M. Berbekov,
Nalchik, Russia*

Kushbokov A.A.

software engineer

*Kabardino-Balkarian State University named after H. M. Berbekov,
Nalchik, Russia*

Kushbokov A.A.

student,

*Kabardino-Balkarian State University named after H. M. Berbekov,
Nalchik, Russia*

Abstract. The article reveals the role of public-private partnership in the successful functioning of national and regional economic systems, identifies existing problems and suggests possible ways to solve them.

Keywords: innovative development, regional innovation system, public-private partnership, investment, concession, PPP agreement.

В настоящее время одним из главных трендов развития современного общества является переход к инновационной модели, требующий развития экономики на основе внедрения инноваций и привлечения инвестиций в главные стратегические отрасли. Однако из-за бюджетных ограничений, несовершенства механизма государственных инвестиций в инновации сегодня существует проблема недостаточности финансовой поддержки и развития проектов инновационного типа. Нехватка государственного финансирования приводит к необходимости поиска частных инвестиций и соответственно механизма, способного решить эти задачи. Реализация этих задач видится нам в кардинальном улучшении и расширении бизнес-среды и делегировании ряда

государственных услуг бизнесу через механизм государственно-частного партнерства (далее – ГЧП).

Потребность в ГЧП в инновационной сфере может быть обоснована также тем, что инновационная деятельность не является предпринимательской в чистом виде, в связи с чем государство должно, по нашему мнению, выполнять доминирующую роль в финансировании инновационных проектов на ранней стадии (когда требуются «быстрые деньги») и быть гарантом начала финансирования инновационных проектов. Как показывает мировой опыт, ГЧП в сфере науки и инновационной деятельности обеспечивает взаимодействие государства и частного предпринимательства на всех этапах инновационного цикла: от проведения научных исследований (стадия науки), коммерциализации научно-технических разработок и технологий до производства наукоемкой высокотехнологичной продукции.

В этой связи актуальность развития и востребованность ГЧП, на наш взгляд, бесспорны.

Если говорить о тенденциях и закономерностях развития ГЧП в России, то необходимо отметить, что в условиях инновационного развития экономики, ее технологической и социальной модернизации усиливается региональная направленность не только экономического роста в целом, но и его инновационной составляющей. А как известно, уровень и равномерность инновационного развития регионов являются ключевым фактором роста конкурентоспособности и технологической независимости России, в связи с чем особую важность приобретает разработка эффективных инструментов управления инновационной активностью в регионах.

Не вызывает сомнений тот факт, что любое государство, как правило, заинтересовано в выравнивании уровня социально-экономического развития входящих в него территорий, однако не всегда имеет возможность выделить на региональное развитие необходимые ресурсы. Акцент на использовании научно-технического потенциала регионов для развития региональной экономики

Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

требует повышения предпринимательской активности и содействия государства мобилизации внутренних резервов регионов. В этой связи создается институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса, представляющий собой ГЧП. Целью такого альянса является реализация общественно значимых проектов практически во всех сферах деятельности, финансирование капиталоемких или малоприбыльных отраслей экономики. Несомненным достоинством ГЧП можно считать то, что ГЧП позволяет скорректировать «провалы» как рынка, так и государства.

В Федеральном законе № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дается следующее определение ГЧП: «государственно-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [1].

Сторонами соглашения о ГЧП выступают публичный партнер и частный партнер. Публичный партнер - Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного

Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Частный партнер - российское юридическое лицо, с которым в соответствии с Федеральным законом № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. заключено соглашение [1].

Принципами ГЧП в Российской Федерации являются открытость и доступность информации о ГЧП, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну; обеспечение конкуренции; отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом; добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению; справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения; свобода заключения соглашения.

ГЧП дает преимущества всем участникам этого процесса: и обществу, и государству, и частным инвесторам. К важнейшим преимуществам ГЧП для частных инвесторов можно отнести надежность финансовых вложений, гарантии окупаемости инвестиций, а также возможность переложения части рисков на публичного партнера.

Если же говорить о государстве, то с помощью ГЧП государство перекладывает часть расходов по инвестированию и содержанию своего имущества на частный сектор экономики. Благодаря ГЧП государство сохраняет социально значимые объекты в государственной собственности и под своим контролем, пользуется организационным опытом, знаниями, ноу-хау, а также результатами творческой предпринимательской инициативы. Можно сказать, что в конечном итоге государство пользуется результатами более эффективного управления своей собственностью. Общество тоже получает выгоды в случае реализации ГЧП, так как повышается качество и снижаются цены на государственные услуги, расширяются возможности для решения острых социальных проблем.

В России практикуются две основные формы ГЧП – концессионное соглашение и соглашение о ГЧП. При общей внешней схожести данных форм принципиальным их отличием друг от друга является то, что при реализации Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

проекта по формату соглашения о ГЧП в тот или иной момент реализации проекта у частного партнера возникает право собственности на объект.

Независимо от формы ГЧП всегда имеет долгосрочный характер (более трех лет) и договорную природу партнерства. По статистике концессионные соглашения в России заключаются на срок порядка 12 лет. Средний срок концессионных соглашений в транспорте - 21 год, в социальной сфере — 22 года, 144 концессионных соглашения заключены на срок менее 3 лет, 10 соглашений – на срок более 50 лет [6].

В резюме годового доклада «Концессии в России-2019: основные итоги и тренды», подготовленном Аналитической службой Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ), представлен концессионный профиль России за 2009–2019 гг. [4], который выглядит следующим образом.

За период 2009–2019 гг. в России заключено 280 концессионных соглашений средней и крупной категорий, в том числе 18 соглашений категории мегапроектов (или 6% общего числа соглашений), из которых 17 относятся к транспортной и один проект – к коммунальной сфере. На соглашения категории мегапроектов приходится 1,347 трлн руб. или 72% общего объема инвестиционных обязательств по соглашениям, заключенным за 10 лет, который составил почти 1,8 трлн руб. Половина концессионных соглашений на сумму 756,2 млрд руб. заключена на частной основе, их удельный вес в общем объеме рынка составил 40%. Наибольшее количество концессионных соглашений (184 проекта или 66% общего количества) заключено на муниципальном уровне. На субфедеральном уровне заключено 83 концессионных соглашения или 29%, на федеральном уровне – 13 проектов или 5%. Удельный вес объема инвестиционных обязательств концессионных соглашений, заключенных на субфедеральном и федеральном уровнях, примерно одинаковый – 40% и 41%. Объем инвестиционных обязательств по проектам муниципального уровня составляет 353,6 млрд руб. или 19% общего объема рынка.

За анализируемый период наибольшее количество соглашений заключено в Ханты-Мансийском автономном округе – 25 соглашений или 11% общего количества соглашений. А наибольший объем инвестиционных обязательств (218,6 млрд руб. или 12% общего объема) заявлен Санкт-Петербургом. Среди федеральных округов лидером по количеству заключенных концессионных соглашений стал Приволжский федеральный округ – 59 соглашений, что составляет 21% общего количества соглашений. Наибольший суммарный объем инвестиционных обязательств приходится на Северо-Западный федеральный округ – 300,2 млрд руб., что равно 16% общего объема инвестиционных обязательств.

Наибольшее количество концессионных соглашений заключено в сфере ЖКХ – 164 проекта или 59% общего количества соглашений. В социальной и транспортной сферах заключено 62 и 52 концессионных проекта или 22% и 19% общего количества соглашений соответственно. По объему инвестиционных обязательств лидирует транспортная сфера – 1457,2 млрд руб. или 77% общего объема инвестиционных обязательств концессионных проектов, на сферу ЖКХ приходится 352,9 млрд руб. или 19% , на социальную сферу – 69,2 млрд руб. или 4% суммарного объема инвестиционных обязательств [4].

В настоящее время крупнейшим по объему инвестиционных обязательств в транспортной сфере является концессионный проект строительства железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино с объемом инвестиционных обязательств около 195 млрд руб. В сфере ЖКХ лидирует проект модернизации холодного водоснабжения и водоотведения в Волгограде с объемом инвестиционных обязательств 58,0 млрд руб. В социальной сфере самым крупным является проект единого образовательного комплекса в Нижнем Новгороде и городском округе города Бор в Нижегородской области с объемом инвестиционных обязательств 6,1 млрд руб.

Всего в России за 2009-2019 гг. зарегистрировано 52 выпуска концессионных облигаций на общую сумму 170,736 млрд руб. Объем Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

инвестиций за этот период, который привлечен через рынок капитала, составил 105,4 млрд руб. или 5,6% суммарного объема инвестиционных обязательств заключенных концессионных соглашений средней и крупной категорий [4].

По итогам 2019 года по сравнению с 2018 годом количество соглашений средней и крупной категорий и объем инвестиционных обязательств сократились почти в два раза. В 2019 году заключено 38 концессионных соглашений с общим объемом инвестиционных обязательств 255,3 млрд руб., из которых 2 соглашения относятся к категории мегапроектов. Это строительство мостового перехода через Калининградский залив с объемом инвестиционных обязательств 35,2 млрд руб. и строительство обхода Тольятти с мостовым переходом через Волгу с объемом 121 млрд руб., что в сумме составляет более 61% общего объема инвестиционных обязательств по заключенным концессионным соглашениям за 2019 год.

На начало 2020 года в России насчитывалось около 3,1 тыс. действующих либо завершенных по истечении срока действия концессионных соглашений, общий объем инвестиционных обязательств по которым составлял более 1,7 трлн. руб., из которых 1,2 трлн. руб. (более 70%) приходилось на внебюджетные инвестиции, 0,5 трлн. руб. – на средства государства.

Преобладающая часть концессионных соглашений заключена в коммунально-энергетической сфере (90%), 7% – в социальной и 3% – в транспортной сфере. Несмотря на небольшой удельный вес, именно транспортные концессии являются наиболее крупными по общему объему инвестиций — их доля составляет 70% всего объема инвестиций. В основном эти проекты направлены на строительство инфраструктуры автомобильных дорог.

Более 94% соглашений заключено на муниципальном уровне преимущественно в сфере коммунального хозяйства. Но при этом наибольший объем инвестиций (42%) предусмотрен в рамках концессий, заключенных на федеральном уровне, 96% которых приходится на транспортную инфраструктуру. Самыми крупными концессионными соглашениями на Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

сегодняшний день являются транспортные проекты. Это строительство железнодорожной линии Обская – Салехард – Надым в Ямало-Ненецком автономном округе и создание железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино в Туве и Красноярском крае.

Ниже в таблице 1 представлены данные о крупнейших концессионных соглашениях в России на 1 января 2020 года.

Таблица 1 - Крупнейшие концессионные соглашения в России на 1 января 2020 года [2]

№№ п/п	Название концессионного соглашения	Регион	Сфера реализации соглашения	Общий объем инвестиций, млрд руб.
1.	Строительство железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино	Республика Тыва, Красноярский край	Транспорт	195
2.	Строительство железнодорожной линии Обская – Салехард – Надым	Ямало-Ненецкий автономный округ	Транспорт	130
3.	Строительство моста через Волгу с обходом Гольятти	Самарская область	Транспорт	121
4.	Строительство пускового комплекса № 4 ЦКАД	Московская область	Транспорт	88
5.	Строительство пускового комплекса № 3 ЦКАД	Московская область	Транспорт	81
6.	Строительство 7-го и 8-го этапов платной автомобильной дороги М-11 Москва – Санкт-Петербург	Ленинградская область, Новгородская область	Транспорт	77
7.	Строительство автомобильной дороги в обход Хабаровска	Хабаровский край	Транспорт	64
8.	Реконструкция аэродрома Шереметьево	Московская область	Транспорт	61
9.	Строительство 1-го участка платной автомобильной дороги М-11 Москва-Санкт-Петербург	Московская область	Транспорт	59
10.	Создание и реконструкция централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения Волгограда	Волгоградская область	Жилищно-коммунальное хозяйство	58

Данные таблицы 1, по мнению специалистов Министерства экономического развития РФ, говорят о недостаточном уровне инвестиций в инфраструктуру через договоры ГЧП. В 2019 году в России объем инвестиционных обязательств по заключенным концессионным соглашениям составил около 1,6% ВВП. Если же сравнить этот показатель в России с показателем в других странах, можно увидеть, что в Великобритании, например, объем инвестиций в проекты ГЧП составляет 6,6% ВВП, в Австралии и Новой Зеландии — 6,9%, а в Канаде — 8,1% от ВВП. Величина российского показателя свидетельствует о недостаточном уровне инвестиций в инфраструктуру посредством концессий.

Следует отметить, что почти все регионы РФ используют механизмы ГЧП для привлечения инвестиций, но при этом только 10 регионов подписали 100 и более концессионных соглашений с учетом муниципальных концессий, что говорит о нераскрытом потенциале механизма концессионных соглашений для строительства инфраструктуры. Количество же соглашений с размером инвестиций более 10 млрд руб. составило всего 32.

Эксперты считают, что сегодня российский рынок ГЧП находится на вполне безопасном уровне, у России есть возможности для роста, имеются достаточные инвестиционные ресурсы, однако проектов на рынке не хватает. К тому же российский рынок ГЧП достаточно молод, ему около десяти лет, что также сдерживает его развитие. Кроме того федеральные органы власти имеют опыт в сфере ГЧП, «уже набрали компетенции, у них есть квалифицированные кадры, понимание, как это делать. У региональных и муниципальных органов власти такой квалификации нет, они боятся в эти проекты идти, так как нет средств, чтобы разрабатывать соглашения, и людей, которые будут их сопровождать», подчеркивают эксперты [2].

Министерство экономического развития РФ составило рейтинг регионов России за 2019 год по уровню развития ГЧП, при составлении которого Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

учитывались такие факторы, как опыт реализации проектов ГЧП в субъекте РФ, развитие институциональной среды в сфере ГЧП и нормативно-правовое обеспечение данной сферы.

Лидерами данного рейтинга стали Самарская область, Москва и Московская область, набравшие из 100 возможных баллов 98,7 балла, 98,6 и 98 баллов соответственно. Нижегородская область набрала 96,9 балла, Пермский край - 95,8 баллов. Слабее всего сфера ГЧП развита следующих регионах: Северная Осетия - 6,7 балла, Ингушетия - 7,5, Брянская область - 11,3, Карачаево-Черкесия - 14,7, Тверская область - 15,6 балла. В Кабардино-Балкарской республике данный показатель составил 18,2 балла [7].

В 2020 году в рамках ГЧП в столице Кабардино-Балкарской республики, городском округе Нальчик, открыт современный спортивный объект – Академия спорта «Пять колец», строительство которого началось в 2018 году и реализовано за счет средств социально ориентированного бизнеса.

В заключение можно сделать вывод, что Россия располагает значительным потенциалом для развития ГЧП, однако для его практической реализации необходимо решение определенного круга задач. Прежде всего необходимо изменить подходы и восприятие ГЧП всеми участниками этого процесса. И государству, и бизнесу как сторонам партнерских отношений нужно осознать, что эффективное ГЧП является не только привлечением дополнительных ресурсов в капиталоемкие или малоприбыльные отрасли, а создает еще основу для взаимовыгодного и ответственного сотрудничества государства и частного бизнеса на основе распределения правомочий сторон без ущемления интересов какой бы то ни было из них. Однако есть особенности национальных моделей взаимодействия государства и бизнеса, которые нужно принимать во внимание при формировании и реализации механизма ГЧП, чтобы в полной мере использовать его преимущества. Для создания эффективного партнерства и избежания показного интереса и формального участия бизнеса в крупномасштабных проектах государства в целях самосохранения нужно

Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

обеспечить стабильность «правил игры», полную ясность и предсказуемость стратегии дальнейшего развития страны [3].

Кроме того, нуждается в совершенствовании нормативно-правовая база ГЧП, которая в настоящее время находится в стадии развития и сталкивается с определенными проблемами и ограничениями. Для формирования эффективного механизма ГЧП необходимо создание единой непротиворечивой нормативно-правовой базы, прозрачного и всеобъемлющего нормативного комплекса и четкой концепции, гарантирующей достаточное нормативное регулирование процесса ГЧП, в первую очередь четкое законодательное регламентирование гарантий прав частного инвестора.

Принятый в 2015 году федеральный закон «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] не может претендовать на «всеохватность и системность трактовки государственно-частного партнерства во всем многообразии его форм, видов и моделей» [5]. Поэтому после федерального уровня нормативно-правовой базы ГЧП должно следовать соответствующее отраслевое и региональное законодательство, а также система подзаконных нормативно-правовых актов. Если же дополнить систему нормативно-правового обеспечения ГЧП иными актами, вносящими поправки в налоговый и бюджетный кодексы, а также иными нормативно-правовыми актами мы получим стройную систему формальных институтов, определяющую «конституцию» механизма ГЧП и возможность его эффективной реализации [5].

Библиографический список:

1. Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. (последняя редакция). О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.– [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_

182660/ (дата обращения 25.03.2021 г.).

2. Власти впервые раскрыли объем соглашений в рамках ... [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://www.rbc.ru> › Экономика (дата обращения: 22.03.2021 г.).

3. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (дата обращения 22.03.2021).

4. Концессии в России-2019: основные итоги и тренды». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/NAKDI-koncessii-2019-full.pdf> (дата обращения: 15.03.2021).

5. Макаров И.Н., Дрыгина Е.А. Пути совершенствования российского нормативно-правового обеспечения развития государственно-частного партнерства // Российское предпринимательство. – 2018. – Том 19. – № 1. – С.67-76. doi:10.18334/gr.19.1.38765.

6. Развитие государственно-частного партнерства. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: https://admtymen.ru/ogv_ru/finance/Dev_partner/more_article.htm?id=11387357@cmsArticle (дата обращения: 15.03.2021 г.).

7. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню... [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://www.economy.gov.ru> › material › file › re... (дата обращения 18.03.2021 г.).

Оригинальность 86%