

---

## ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

**В.Ю. Жолудев**

Российский университет дружбы народов  
*Москва, Россия*

**Т.Д. Юрош**

Российский университет дружбы народов  
*Москва, Россия*

В данной статье рассматриваются вопросы такой формы экономического взаимодействия, как партнерство государства и частных лиц. Отмечается, что аналогичный опыт зарубежных стран может быть полезен при его адаптации к российским реалиям.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, ГЧП, государство и частный бизнес, инфраструктура, применение ГЧП в мировой практике, государственные банки, стратегия, проекты.

В настоящее время вопросы развития, государственно-частного партнерства (ГЧП) становятся достаточно актуальными вследствие ограниченности государственного бюджета, активности предпринимателей, наличия у них свободных средств, которые они хотели бы разместить с гарантией и минимальными рисками. Рассмотрение данного вопроса нуждается в детальном анализе перспектив и проблем развития данной формы взаимодействия государства и частного сектора, т.к. именно государственно-частное партнерство представляет собой механизм взаимодействия бизнеса и государств, который хорошо зарекомендовал себя в развитых странах. Для российской практики актуальным является задача рассмотрения эффективности применения данного инструмента для привлечения предпринимателей в стратегически значимые сектора экономики России на основе разделения рисков и обязанностей государством и инвесторами.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях достижения положительных экономических и социальных результатов в процессе реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей. ГЧП применяется, когда государство заинтересовано в частных инвестициях при сохранении своей собственности на объект [1].

Необходимость массового развития ГЧП как формы реализации модели смешанной экономики связана не только с возможностью привлечения частного капитала для развития экономики в условиях ограниченных возможностей бюджета, но и с существенным положительным опытом развитых стран по использованию различных форм и механизмов ГЧП.

Как показывает зарубежный опыт, переход во все больших масштабах к развитию государственно-частного партнерства, расширение отраслей и сфер использования принципов партнерства обеспечивают существенный мультипликативный эффект. Так, доля китайских зон технико-экономического развития в ВВП достигла 5%, в прибавочной стоимости промышленной продукции – 6,7%, в привлечении иностранных инвестиций – 18%, в экспорте – 10,1% [2]. Китай сумел добиться от General Motors согласия на размещение в стране корпоративного центра НИОКР и передачу новейших технологических разработок, открыто сделав это условием допуска на свой рынок. Требования по локализации инжиниринговых центров предъявлялись также к таким компаниям, как Siemens, Nokia, Lucent, Nortel Hewlett Packard и др.

Следует отметить, что, даже вступив в ВТО, Китай сумел избежать прямого запрета на увязывание допуска иностранных инвестиций с требованиями локализации и передачи технологий [2].

Органы управления в сфере ГЧП, с точки зрения создания и определения функций органа, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере ГЧП субъекта РФ, можно выделить следующие примеры.

1. Постановление Правительства Ленинградской области от 10 октября 2012 г. № 313 «Об органе исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченном на реализацию государственной политики Ленинградской области в сфере государственно-частных партнерств», на основании которого в Положении о Комитете по инвестициям Ленинградской области закрепляются функции по реализации политики в сфере ГЧП в субъекте РФ.

2. Постановление Самарской области от 19 сентября 2013 г. № 493 «О мерах по развитию государственно-частного партнерства на территории Самарской области», в котором закрепляются основные полномочия Министерства экономического развития, торговли и инвестиций Самарской области в сфере ГЧП. Институты развития являются одним из инструментов государственной политики, стимулирующих инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства в субъектах РФ.

Преимущественно институты развития – это корпорации развития субъекта или макрорегиона, которые осуществляют функции по сбору и разработке инвестиционных проектов и их последующему сопровождению.

Обычно такие структуры создаются в форме акционерного общества с 100% долей субъекта, бюджетного или автономного учреждения. На сегодняшний день в 20 субъектах РФ не функционируют институты развития по

совершенствованию инвестиционного климата и развитию государственно-частного партнерства.

Особое внимание стоит уделить институтам развития (структурам), которые создавались непосредственно для содействия в реализации государственной политики в сфере ГЧП в субъекте РФ.

Среди таких центров можно выделить:

- Государственное автономное учреждение «Центр государственно-частного партнерства» Агентства регионального развития Калужской области;
- Центр государственно-частного партнерства как структурное подразделение открытого акционерного общества «Корпорация развития Пензенской области»;
- Краевое автономное учреждение «Алтайский центр ГЧП» Республики Алтай [3].

В настоящее время значимым вопросом является идентификация механизмов партнерства государства и частных лиц, чему способствует подписание нескольких концессионных соглашений. В будущем планируется передача предприятий ЖКХ, организация платной дороги «Химкинский лес». Имеется возможность проведения анализа эффективности по уже существующим и запущенным в эксплуатацию объектам, например, трассы М 1, Аэропорта Пулково. Лидирующим по объему ГЧП-проектов на 1 марта 2015 г. признан Сибирский федеральный округ, на долю которого приходится 34% общего числа ГЧП-проектов (106 проектов) [4].

Основным предназначением ГЧП считается строительство социально-значимых объектов с помощью привлечения частного капитала. Оплата за конечный продукт производится двумя способами.

1. Пользователи объекта оплачивают предоставленные услуги.
2. Функции оплаты берет на себя государство.

Важно отметить, что такой вид сотрудничества, как ГЧП, начал свое развитие на территории РФ в середине 2000-х гг. ГЧП применяется для решения инфраструктурных проблем, и о проблемах инфраструктуры ведется непрерывное обсуждение на различных уровнях в государственных структурах. Следует полагать, что использование механизмов ГЧП является одним из путей решения отечественных инфраструктурных проблем.

Важно подчеркнуть, что бесконтрольное и частое привлечение частного капитала может оказать негативное влияние на стабильность социально-экономических процессов, а процедура банкротства в случае провала проекта проходит сложнее, чем при использовании бюджетного финансирования.

В настоящее время применение ГЧП западными государствами несколько сократилось, т.к. представители государственных структур сегодня сами нацелены осуществлять контроль за объектами городской инфраструктуры, в результате чего выделяются значительные бюджетные средства на их строительство и меньше привлекаются частные партнеры [5]. Использование бюджетных средств гарантирует меньший уровень рисков, так как по-

сле финансового кризиса в 2008 г. строительство инфраструктурных объектов в частном секторе в большинстве случаев уже не окупается.

Если применить к РФ принципы и механизмы задействования ГЧП за рубежом и учесть все вышеизложенное, то только один аргумент в пользу применения ГЧП перевешивает все аргументы против ГЧП – рост затрат бюджета и качество выполненных работ в случае неудач реализации данных проектов.

Неудачным примером ГЧП в РФ может служить проект строительства перинатального центра в г. Дзержинск. В 2006 г. проект был запущен в реализацию, и в 2008 г. реализация проекта завершилась на уровне 35% готовности из-за отсутствия финансирования.

Еще одним неудачным примером ГЧП в России можно считать пример проекта ремонта дорог в Кировской области. Проект был прекращен из-за нарушений статей антимонопольного законодательства в процессе определения победителя конкурса. Рассмотрим условия, необходимые для эффективного использования ГЧП. Количество частных организаций, допускаемых в нашей стране к строительству крупных объектов, ограничено, так как нужно обладать большим количеством ресурсов для обеспечения бесперебойного финансирования. Частные организации, допускаемые к строительству больших объектов, часто близки к государственным структурам. Подобный подход нарушает основные принципы ГЧП, заключающиеся в конкуренции частных лиц за право обладать правом постройки объекта.

Следует сделать вывод, что для эффективного применения ГЧП на территории РФ немаловажным фактором является снижение уровня коррупции. Для сравнения, по данным агентства «Риа Новости», индекс восприятия коррупции в РФ в 2015 г. составил 26 баллов (119 место), в Великобритании данный индекс составил 81 (10 место), данная страна является одной из самых успешных по реализации проектов ГЧП. Таким образом, необходимо снижать уровень коррупции и привлекать российских и иностранных частных инвесторов, т.к. они обладают необходимым опытом и технологиями в этой сфере.

Одной из форм ГЧП, способствующей привлечению инвестиций в инфраструктуру и повышению качества услуг, оказываемых потребителям, является концессионное соглашение.

Подготовку и заключение концессионных соглашений регулирует Федеральный закон «О концессионных соглашениях», а также принятые в его развитие нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней. Предмет концессии заключается в том, что концессионер (частный партнер), привлекая финансирование, создает или реконструирует объект инфраструктуры, право собственности на который будет принадлежать концеденту (публичному партнеру) и осуществляет эксплуатацию объекта в течение долгосрочного периода, получая доход от его использования [6]

Наиболее распространенными видами инфраструктуры для заключения концессионных соглашений в России являются социальная, коммунальная и,

конечно же, транспортная. В большей степени практика применения концессионного механизма проработана в отношении автомобильных дорог. В первую очередь это объясняется тем, что полномочия концедента вправе осуществлять Государственная компания «Российские автомобильные дороги», деятельность которой способствует квалифицированному выстраиванию партнерских отношений, в том числе с иностранными инвесторами. Среди успешных дорожных проектов в отношении федерального имущества первая российская концессия по строительству и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва–Минск». Концессионные соглашения заключены в отношении участков с 15 по 58 км и с 543 по 684 км трассы М-11 «Москва – Санкт-Петербург» и др. [7].

Отсюда вытекает необходимость создания федерального центра по вопросам ГЧП, в функции которого будет входить контроль за механизмами ГЧП, выработка стандартов и условий, на которых будут функционировать ГЧП [9].

По нашему мнению, эффективность проектов возрастает в случае, если сам частный инвестор готовит проект для реализации, а не государство. При определенных обстоятельствах подобная схема представляется единственно возможной, но при ее использовании, как правило, вводится ограничение на конкуренцию, что может стать основанием для злоупотреблений со стороны частных инвесторов.

Предмет ГЧП составляют отношения публичного и частного партнера, возникающие в процессе реализации конкретного проекта, которым присущи следующие особенности:

- привлечение инвестиций в объект инфраструктуры, последующее использование данного объекта с целью оказания услуг населению либо эксплуатация объекта;
- наличие инвестиционной и доходной стадии реализации ГЧП-проекта;
- долгосрочный характер государственно-частного партнерства (как правило, более 10 лет);
- договорная основа отношений ГЧП;
- распределение рисков между сторонами ГЧП;
- повышение эффективности использования бюджетных средств [8].

Государственно-частное партнерство является важным направлением развития инвестиционных процессов. В данном контексте государство является не только партнером, располагающим значительными ресурсами, но и организатором, регулятором и заказчиком инвестиционных взаимодействий. Использование частного капитала, в том числе зарубежных инвестиций, в реализации инвестиционных соглашений благоприятно сказывается на инвестиционной привлекательности субъекта и повышении уровня жизни населения, а также способствует эффективному социально-экономическому развитию региона [9].

Механизмы ГЧП, и в частности привлечение частных инвесторов, может обеспечить бесперебойное финансирование проекта, даже в том случае, если средства в бюджете отсутствуют. Подобный аргумент явно говорит в пользу использования ГЧП, однако на практике безоснователен, т.к. за социальные объекты инфраструктуры на практике расплачиваются жители, пользующиеся этим объектом, и государству занять денег у жителей будет дешевле, чем это будет для частного предпринимателя.

Проводить строительство инфраструктурных объектов с использованием бюджетных средств значительно быстрее по срокам, чем с использованием частного капитала, т.к. нет необходимости проводить концессионные конкурсы. Подобный опыт имеет КНР, чьи инфраструктурные объекты создавались, преимущественно, за счет бюджетных средств. Учитывая особенности РФ в данной сфере, допустимо сделать вывод, что на практике частное финансирование целесообразно в ряде ситуаций заменить на государственное, используя при этом важные элементы ГЧП.

1. Необходимость для инвесторов вкладывать акционерный капитал и оставаться в проекте длительное время.
2. Оплата за оказанную обществу услугу, а не освоение бюджета.
3. Четкое фиксирование в соглашении обязательств обеих сторон.

При условиях благоприятной конъюнктурной среды и прохождении наиболее рискованных стадий финансирования проектов они могут выводиться на рефинансирование как на внутреннем рынке, так и на международном при помощи инфраструктурных облигаций.

Относительно нынешней кампании по передаче в концессии находящихся в плачевном состоянии предприятий ЖКХ, необходимо досконально обозначить обязательства инвесторов по проведению инвестиционной программы и повышению эффективности. Если это не будет сделано, серьезные инвесторы не придут на рынок (если по условиям концессии на них будут возложены риски, которые они не смогут покрыть, – риски состояния не менявшихся десятилетиями сетей, политических решений по тарифам и т. д.), или основная задача таких концессий – ликвидация последствий длительного «недоинвестирования» и воровства – не будет выполнена, предприятия ЖКХ израсходуют средства, в результате чего вероятен всплеск общественного недовольства.

Таким образом, многие проекты, учитывающие применение механизмов ГЧП, следует признать недостаточно продуманными. Единственным критерием, значимым на данный момент при проведении конкурса на строительные дорожные работы, является стоимость проекта и сроки эксплуатации. Способность же конкурсантов выполнить работу за эту цену никак не учитывается и остается вне поля зрения контролирующих органов. В перспективе это может привести к банкротству и закрытию проекта, и государство будет вынуждено покрывать огромные затраты на финансирование проекта.

В результате проведенного анализа перспектив эффективности ГЧП в России следует отметить следующее:

- политическая и экономическая ситуация в стране напрямую влияет на развитие ГЧП, следует активно создавать благоприятную среду для привлечения частных инвестиций;
- частный капитал стабилизирует экономические показатели в стране, уменьшая нагрузку на бюджет;
- организация благоприятной среды для развития ГЧП напрямую влияет на снижение уровня коррупции;
- применение зарубежного опыта может быть полезным, но только с учетом российских особенностей функционирования и регулирования экономики и ведения бизнеса;
- сотрудничество на основе ГЧП должно основываться на принципах равноправия, порядочности и взаимоуважения;
- перспективы развития ГЧП в России стимулирует совершенствование законодательной системы в данном направлении.

© Жолудев В.Ю., Юрош Т.Д., 2016

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Айрапетян М.С.* Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России. URL: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>.
- [2] *Зельднер А.Г.* Совершенствованию государственно-частного партнерства в России – системный подход. 2013 // Экономические науки 1(98). URL: [http://ecsn.ru/files/pdf/201301/201301\\_7.pdf](http://ecsn.ru/files/pdf/201301/201301_7.pdf).
- [3] *Кунченко Н.Е., Точеная Т.И.* Государственное частное партнерство как современный фактор регионального развития. URL: <http://regec.ru/articles/2013/vol3/5.pdf>.
- [4] Оценка развития ГЧП в России. Мнение бизнеса: докл. Центра развития государственно-частного партнерства при поддержке Торгово-промышленной палаты РФ. URL: <http://www.pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf>.
- [5] *Сивакова С.Ю., Шеломенцева М.В.* Пути повышения инвестиционной привлекательности Смоленской области // Интернет-журнал «Наукоедение». 2013. № 3(16). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/55evn313.pdf>.
- [6] *Соколов М.Ю.* Эффективность применения государственно-частного партнерства в сфере транспорта // Научная конференция «ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт». 2015. URL: [http://gsom.spbu.ru/images/a01/sbornik\\_tezisov\\_konferencii\\_gchp\\_fin.pdf](http://gsom.spbu.ru/images/a01/sbornik_tezisov_konferencii_gchp_fin.pdf).
- [7] *Ткаченко М.В., Долгов А.А., Борщевский Г.А., Шабаетов Р.Э.* Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М.: Центр развития государственно-частного партнерства. 2014. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf>.

## REFERENCES

- [1] *Ajrapetjan M.S.* Zarubezhnyj opyt ispol'zovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii. URL: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>.
- [2] *Zel'dner A.G.* Sovershenstvovaniyu gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii – sistemnyj podhod. 2013. // *Jekonomicheskie nauki* 1(98). URL: [http://ecsn.ru/files/pdf/201301/201301\\_7.pdf](http://ecsn.ru/files/pdf/201301/201301_7.pdf).
- [3] *Kunchenko N.E., Tochenaja T.I.* Gosudarstvennoe chastnoe partnerstvo kak sovremennyj faktor regional'nogo razvitija. URL: <http://regec.rU/articles/2013/vol3/5.pdf>.
- [4] Ocenka razvitija GChP v Rossii. Mnenie biznesa: dokl. Centra razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri podderzhke Torgovo-promyshlennoj palaty RF. URL: <http://www.pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf>.
- [5] *Sivakova S.Ju., Shelomenceva M.V.* Puti povysheniya investicionnoj privlekatel'nosti Smolenskoj oblasti // Internet-zhurnal «Naukovedenie». 2013. № 3(16). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/55evn313.pdf>.
- [6] *Sokolov M.Ju.* Jefferektivnost' primeneniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere transporta // Nauchnaja konferencija «GChP v sfere transporta: modeli i opyt». 2015. URL: [http://gsom.spbu.ru/images/a01/sbornik\\_tezisov\\_konferencii\\_gchp\\_fin.pdf](http://gsom.spbu.ru/images/a01/sbornik_tezisov_konferencii_gchp_fin.pdf).
- [7] *Tkachenko M.V., Dolgov A.A., Borshhevskij G.A., Shabaev R.Je.* Metodicheskie rekomendacii po razvitiju institucional'noj sredy v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v subektah RF «Regional'nyj GChP-standart». M.: Centr razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. 2014. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf>.

## PROSPECTS AND PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA

**Vladimir Yu. Zholudev**

Peoples' Friendship University of Russia  
*Moscow, Russia*

**Tatiana D. Yurosh**

Peoples' Friendship University of Russia  
*Moscow, Russia*

This article discusses the issues of such forms of economic cooperation as a partnership between the state and commercial sector. Authors emphasize that the similar practice of public private partnership of foreign countries couldn be useful in the aspect adapting it to Russian realities.

**Key words:** public-private partnership, PPP, government and private business, infrastructure, international practice, state-owned banks, strategy, projects.