

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАХ РОССИИ<sup>1</sup>



КОЖЕВНИКОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук

E-mail: kozhevnikov\_sa@bk.ru

*Статья посвящена исследованию особенностей развития государственно-частного партнерства в регионах России. На основе анализа успешного мирового опыта показано, что партнерство власти и бизнеса является перспективным инструментом решения проблем, связанных с острым дефицитом инвестиций в строительство и модернизацию общественной инфраструктуры. Представлена краткая история использования механизмов партнерства в экономике нашей страны, особенности современного этапа развития данного института. Выявлены отрасли, а также регионы, в которых в настоящее время наиболее активно реализуются ГЧП-проекты. Показано, что одним из барьеров, ограничивающих развитие партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур, является неразвитость и нестабильность нормативно-правовой базы, что заключается в отсутствии взаимной интеграции норм бюджетного, налогового, гражданского и прочего законодательства, регулирующего данную форму взаимодействия сторон, в рамочном характере большинства нормативно-правовых актов, а также остром дефиците подзаконных актов. В связи с этим в июле 2015 года был принят федеральный закон о государственно-частном партнерстве. Его изучение позволяет утверждать, что на законодательном уровне закреплён существующий в настоящее время в экономической литературе так называемый «проектный» подход к трактовке государственно-частного партнерства. В статье проанализированы основные положения документа, регламентирующие вопросы проведения конкурсов по отбору инвестора, эффективности проекта партнерства, меры поддержки бизнес-структур.*

*Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, бизнес-структуры, инвестиционный проект, регион, концессия.*

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ (№ 15-32-01333).

В условиях недостатка финансовых, инвестиционных, кадровых и прочих ресурсов органов власти всех уровней для решения ключевых проблем социально-экономического развития территорий крайне важным является привлечение для этого средств частного бизнеса. Особенно актуально развитие взаимодействия власти и бизнес-структур на фоне острой необходимости в структурной перестройке российской экономики и переходе ее на инновационный вектор развития, требующих не только колоссальных финансовых затрат, но и использования при этом современных производственных технологий, а также передового управленческого опыта [4].

Как свидетельствует мировой опыт, в такой ситуации перспективным инструментом решения данных проблем является развитие механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Предметом соглашений партнерства при этом, как правило, являются объекты общественной инфраструктуры (дороги, энергетика, транспорт, водоснабжение и канализация, связь и др.), которые испытывают в настоящее время особенно острый дефицит финансовых ресурсов для стабильного развития.

Так, в США государственно-частное партнерство получило наиболее широкое распространение в строительстве и эксплуатации автомобильных дорог (32 из 36 реализуемых проектов), в Великобритании – в здравоохранении (123 из 352 проектов) и образовании (113 из 352 проектов), в Германии – в образовании (24 из 56 проектов). При этом в Великобритании стоимость проектов государственно-частного партнерства, реализованных в рамках программы Частной финансовой инициативы (PFI), составляют около ¼ от общего объема государственных инвестиций в стране, а такие проекты обеспечивают экономию расходной части ее бюджета порядка 17% [1].

Вместе с тем в настоящее время государственно-частное партнерство в России находится еще на стадии становления, несмотря на довольно длительную историю использования ее отдельных форм, например, концессий. В частности, еще в 1717 году для строительства мельниц частным лицам в концессию были предоставлены берега рек Уны и Шлины, в 1869 году англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе, а в 1897 – 1901 гг. в рамках такого соглашения была построена Китайско-восточная железная дорога [7].

Довольно активно иностранный капитал привлекался и в экономику советской России в течение первых лет ее становления. В 1923 – 1937 гг. в стране функционировал Главный концессионный Комитет при Совете народных комиссаров СССР, ключевой задачей которого являлось предоставление концессий иностранным лицам для ведения ими торговой и производственной деятельности. В течение этого периода ведомством было рассмотрено около 2200 заявок и более 10% из них были реализованы. Наиболее активно к осуществлению данных проектов привлекался немецкий, английский, американский и французский капитал. Однако в дальнейшем в связи с отказом от НЭПа и усилением административных начал в экономике СССР большинство реализующихся с участием зарубежных инвесторов проектов было свернуто [7].

Активизация использования государственно-частного партнерства в современной России приходится на первое десятилетие XXI века. В это время в стране формировались институциональные (создание соответствующих институтов развития: Инвестиционный фонд РФ, ОАО «Роснано», Фонд содействия реформированию ЖКХ и др.) и организационные условия (принятие соответствующей

нормативно-правовой базы), способствующие развитию партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в приоритетных отраслях отечественной экономики.

Основной тенденцией последних лет является смещение вектора использования государственно-частного партнерства с федерального уровня на региональный и местный. В частности, на начало 2015 года в масштабах всей страны на стадии реализации находилось 366 проектов концессии, из них на муниципальном уровне – 302 проекта (82,5% от их общего числа), региональном – 60 (16,4%), федеральном – 4 (1,1%) [11].

Практика реализации концессионных проектов в отраслевом разрезе в целом по России представлена на *рисунке*.

Иными словами, наибольшее количество проектов партнерства реализуется в социальной (объекты здравоохранения, спорта и туризма, образования и культуры) и транспортной (дорожная, авиационная инфраструктура, речные и морские порты) сферах. На них приходится 62% от общего числа реализуемых проектов. В сфере ЖКХ количество подобных соглашений несколько ниже [7].

Опыт разработки и реализации проектов партнерства к настоящему времени уже имеется в 68 субъектах Российской Федерации (80% от их общего числа). При этом лидерами по реализации концессий на региональном уровне являются Ниже-

городская область (8 соглашений), Республика Башкортостан, Ленинградская область (по 7), Новосибирская область (5). Наибольшее количество концессионных соглашений на муниципальном уровне реализуется в Республике Татарстан (45 соглашений), Амурской области (38), Республике Бурятия и Ивановской области (по 19). В этих регионах активно реализуются и иные формы государственно-частного партнерства (договор аренды с инвестиционными обязательствами, сервисный договор и др.).

На данном основании можно сделать вывод о том, что наибольшее развитие государственно-частное партнерство получило в регионах страны, характеризующихся благоприятным инвестиционным климатом и привлекательностью. Это подтверждают и результаты проведенного в 2015 году Министерством экономического развития РФ и Центром развития ГЧП исследования, посвященное комплексной оценке развития института государственно-частного партнерства в регионах России.

Лидирующие позиции по уровню развития партнерства власти и бизнеса (ТОП-10) в настоящее время занимают Санкт-Петербург, Республика Татарстан, г. Москва, Новосибирская, Нижегородская, Ленинградская, Самарская, Свердловская, Московская и Воронежская области. Для них характерны высокий инвестиционный потенциал, развитая нормативно-

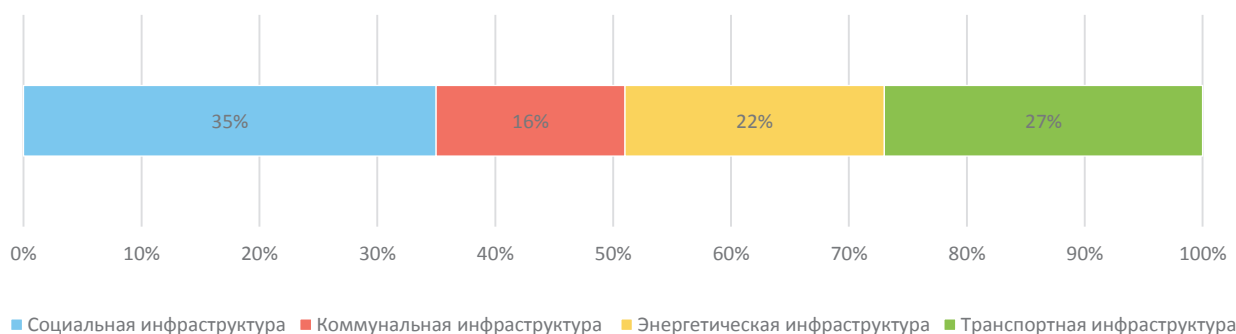


Рис. Отраслевое распределение проектов, реализуемых в России в рамках соглашений концессии

правовая база, регулирующая вопросы организации партнерства власти и бизнеса, имеется успешный опыт реализации крупных концессионных проектов, договоров аренды с инвестиционными обязательствами (строительство «Северного дублера Кутузовского проспекта», реабилитационного центра на 200 коек в п. Коммунар и др.).

Наименее развита практика партнерского взаимодействия власти и бизнеса в следующих субъектах РФ, характеризующихся низким уровнем социально-экономического развития: Республика Ингушетия, Адыгея, Карачаево-Черкессия, Чукотский автономный округ. Значительная часть этих регионов характеризуется невысокой инвестиционной привлекательностью, соответствующая институциональная среда практически не сформирована, практика применения механизмов государственно-частного партнерства в некоторых субъектах данной группы вовсе отсутствует [8].

При этом в настоящее время существует целый ряд барьеров организационного, институционального и экономического характера, ограничивающих развитие механизмов государственно-частного партнерства в экономике регионов страны.

Одним из таких ключевых барьеров, с точки зрения экспертов как из государственных структур, так и из бизнес-сообщества, является неразвитость и нестабильность нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы реализации партнерства [2]. В частности, как показывают результаты проведенного исследования, представленного в Национальном докладе о рисках бизнеса в частно-государственном партнерстве, более трети от общего количества бизнес-структур, принявших участие в опросе, видят изменение нормативно-правовой базы одним из наиболее важных рисков, с которым сталкивается реализация проектов

государственно-частного партнерства. В свою очередь 79% глав муниципальных районов, около 1/2 глав городских и сельских поселений Вологодской области признали несовершенство законодательной базы одним из главных факторов, ограничивающих развитие партнерского взаимодействия власти и бизнеса [6].

Несовершенство законодательной базы состоит, прежде всего, в отсутствии взаимной интеграции норм бюджетного, налогового, гражданского и прочего законодательства, регламентирующего взаимодействие власти и бизнес-структур, а также остром дефиците подзаконных и правоприменительных актов.

По состоянию на 1 августа 2015 года в 71 регионе принят закон об участии субъекта Российской Федерации в государственно-частном партнерстве. На территории 21 субъекта один или несколько муниципальных образований приняли правовые акты, регулирующие развитие муниципально-частного партнерства (МЧП).

Вместе с тем данная нормативно-правовая база носит рамочный характер и не позволяет выстраивать полноценные партнерские отношения власти и бизнеса. Она фактически не учитывает существующего опыта и сложностей реализации ГЧП-проектов на национальном уровне, возникших в ходе применения существующей нормативной базы, зачастую обуславливает возникновение коллизий с нормами федерального законодательства, содержит в себе весьма узкий набор форм и инструментов взаимодействия органов власти и частного инвестора, многие положения носят весьма декларативный характер.

Существенным шагом вперед в вопросах правового регулирования данных отношений является принятие в июле 2015 года Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве,

муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Принятие этого документа направлено на «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения потребителей которыми относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления», на официальное закрепление основ правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой и реализацией проекта ГЧП/МЧП, соответствующие полномочия органов государственной власти, местного самоуправления, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон соглашения.

Закон дает следующую трактовку государственно-частного партнерства, под которым понимается «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 ...». Реализация такой формы сотрудничества направлена на привлечение инвестиций в экономику и повышение качества и доступности общественных услуг.

Таким образом, фактически был закреплён существующий в экономической литературе так называемый «проектный» подход к трактовке государственно-частного партнерства, который, на наш взгляд, является более объективным, поскольку наиболее полно отражает «родовые» признаки, характерные для данной формы взаимодействия власти и бизнеса, и соответствует успешной мировой практике реализации таких соглашений [5; 9; 10; 12].

Кроме того, принятие федерального закона позволило урегулировать целый ряд отношений, связанных с разработкой и реализацией проектов государственно-частного партнерства, а именно:

1. Был определен закрытый перечень объектов, которые могут быть предметом соглашения о государственно-частном партнерстве. Вместе с тем из него исключены объекты водоснабжения и канализации, теплоснабжения, дороги федерального, регионального и местного значения, в отношении которых существует специальное правовое регулирование законом о концессиях. Однако это обстоятельство ограничивает использование в данных отраслях иных форм ГЧП, что может послужить фактором, ограничивающим приток внебюджетных инвестиций в их модернизацию.

2. В документе четко закреплены требования, предъявляемые к частному партнеру, обязательные элементы любого соглашения о государственно-частном партнерстве.

3. Важным шагом в направлении повышения успешности реализации проектов государственно-частного партнерства, эффективности расходования при этом бюджетных средств, согласно закону, является обязательное проведение оценки эффективности проекта на этапе его подготовки (финансовой, социально-экономической) и определение его сравнительного преимущества (сравнение показателей реализации такого проекта в альтернативных партнерству формах – в рамках государственного и муниципального контракта).

4. Отмена конкурсов на передачу земельных участков под реализацию инвестиционного проекта – теперь будет производиться один конкурс на весь ГЧП-проект. При этом в конкурсной документации должны быть прописаны четкие критерии определения частного инвестора-



победителя (технические, финансово-экономические, юридические), которые также позволяют в дальнейшем проводить мониторинг исполнения принятых им обязательств, в том числе по соблюдению сроков проектирования, финансирования и создания объекта соглашения, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта установленным соглашением значениям.

5. В качестве мер поддержки частного инвестора и обеспечения окупаемости его вложений со стороны публичного партнера возможно увеличение суммы принимаемых на себя расходов по созданию, техническому обслуживанию и эксплуатации объекта соглашения, а также предоставление частному партнеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий. В свою очередь единственной формой предоставления бюджетных средств для реализации проекта партнерства и обеспечения гарантий частного сектора, в соответствии с законом, являются субсидии.

Вместе с тем одним из недостатков правового регулирования отношений ГЧП, сложившихся в соответствии с данным федеральным законом, по нашему мнению, являются длительные процедуры разработки и согласования проектов, ведущие, кроме прочего, к повышенным финансовым издержкам. Так, в соответ-

ствии с законом только период проведения органами власти оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества, организации и проведение конкурса на право заключения соглашения может достигать около года (360 дней).

При этом для реализации положений данного федерального закона необходимо принятие большого количества смежных и правоприменительных подзаконных нормативно-правовых актов, в том числе отдельные законы по реализации ГЧП в различных сферах (например, в оборонно-промышленном комплексе, здравоохранении и др.) [3].

Поэтому ключевой задачей органов власти всех уровней на ближайшую перспективу, на наш взгляд, является создание предпосылок, способствующих развитию государственно-частного партнерства в регионах России. На первом этапе преобразований важную роль здесь играет формирование благоприятных организационных и институциональных условий, направленных на выработку единых правил «игры», обеспечение согласованности долгосрочных интересов публичного и частного секторов, интеграцию партнерства в практику программно-целевого управления, финансирования и реализации совместных проектов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Айрапетян, М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / М. С. Айрапетян // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы : аналитическая записка. – 2008. – Режим доступа : <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>
2. Барьеры развития механизма ГЧП в России [Электронный ресурс]. – М. : НПФ «Экспертный институт», 2010. – 32 с. – Режим доступа : [http://www.exin.ru/PPP-Results\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/PPP-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf)
3. Гагарин, П. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития [Электронный ресурс] / П. Гагарин // Финансовая газета. – 11.04.2013. – № 14. – Режим доступа : <http://www.gradient-alpha.ru/press-center/articles/2013/04/12/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemyi-i-perspektivy-razvitiya>
4. Ильин, В. А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст] : монография / В. А. Ильин, А. И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.

5. Кожевников, С. А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства [Текст] / С. А. Кожевников // Дискуссия. – 2013. – № 10 (40). – С. 83–88.
6. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве» [Текст]. – М. : Ассоциация Менеджеров, 2007. – 116 с.
7. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации. – М., 2014. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710>
8. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014 – 2015 [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации. – М., 2015. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/minec/main>
9. Сазонов, В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты [Текст] : монография / В. Е. Сазонов. – М. : Российский университет дружбы народов, 2012. – 492 с.
10. Татаркин, А. И. Партнерство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий [Текст] / А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин, Е. Н. Сидорова // Экономика региона. – 2008. – № 4. – С. 18–30.
11. Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа : [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428\\_03](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428_03)
12. Uskova, T. Public-private partnership as a mechanism of economic modernization [Text] / T. Uskova // Vykonnst' pobnikiy. – 2012. – № 2 – P. 107–113.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Кожевников Сергей Александрович* – научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [kozhevnikov\\_sa@bk.ru](mailto:kozhevnikov_sa@bk.ru). Тел.: (8172) 59-78-10.

**Kozhevnikov S.A.**

### **SPECIFICS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT IN RUSSIAN REGIONS**

*The article is devoted to the research on the specifics of public-private partnership development in Russian regions. On the basis of analyzing successful international experience, the author shows that the partnership of government and business is a promising tool for solving the problems associated with acute shortage of investment in the construction and modernization of public infrastructure. That article presents a brief history of the use of partnership mechanisms in Russian economy and specifics of the present stage of development of this institution. The author identifies branches and regions that are currently most active in implementing PPP projects. It is shown that one of the barriers limiting the development of partnership of power and business structures is the underdevelopment and instability of the regulatory framework, the lack of integration of norms of the budgetary, tax, civil and other legislation regulating this form of interaction between the parties, the framework nature of the majority of legal acts, as well as the acute shortage of secondary legislation. In this regard, the Federal Law on public-private partnership was adopted in July 2015. Its study suggests that the so-called “project” approach to the interpretation of*

public-private partnership currently existing in economic literature is adopted at the legislative level. The article analyzes the main provisions of the document that govern the contests for the selection of investors, the issues of efficiency of the project partnership, and measures to support businesses.

Public-private partnership, municipal-private partnership, business structures, investment project, region, concession.

## REFERENCES

1. Airapetyan M. S. Zarubezhnyi opyt ispol'zovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Foreign experience of using public-private partnership]. *Informatsionno-analiticheskie materialy Gosudarstvennoi Dumi: analiticheskaya zapiska* [Information and analytical materials of the State Duma: analytical note]. 2008. Available at: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>
2. Bar'ery razvitiya mekhanizma GChP v Rossii [Barriers to development of PPP mechanism in Russia]. Moscow: NPF "Ekspertnyi institut", 2010. 32 p. Available at: [http://www.exin.ru/PPP-Results\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/PPP-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf)
3. Gagarin P. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: problemy i perspektivy razvitiya [Public-private partnership: problems and prospects of development]. *Finansovaya gazeta* [Financial newspaper], 2013, no. 14, April 11. Available at: <http://www.gradient-alpha.ru/press-center/articles/2013/04/12/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemy-i-perspektivy-razvitiya>
4. Ilyin V. A., Povarova A. I. *Problemy effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya. Tendentsii rynochnykh transformatsii. Krizis byudzhethnoi sistemy. Rol' chastnogo kapitala. Strategiya-2020: problemy realizatsii: monografiya* [Public administration efficiency. Market transformation trends. Crisis of the budget system. Role of private capital. Strategy-2020: implementation issues: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2014. 188 p.
5. Kozhevnikov S. A. Institutsional'nye i ekonomicheskie osnovy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Institutional and economic framework for public-private partnership]. *Diskussiya* [Discussion], 2013, no. 10 (40), pp. 83–88.
6. *Natsional'nyi doklad "Riski biznesa v chastno-gosudarstvennom partnerstve"* [National report "Business risks in public-private partnership"]. Moscow: Assotsiatsiya Menedzherov, 2007. 116 p.
7. Praktika primeneniya kontsessionnykh soglashenii dlya razvitiya regional'noi infrastruktury v Rossii [The practice of application of concession agreements for regional infrastructure development in Russia]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Moscow, 2014. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710>
8. Reiting regionov Rossii po urovnyu razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva 2014 – 2015 [The rating of Russian regions by level of development of public-private partnership 2014 – 2015]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Moscow, 2015. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/main>
9. Sazonov V. E. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty: monografiya* [Public-private partnership: civil law, administrative law and financial law aspect: monograph]. Moscow: Rossiiskii universitet druzhby narodov, 2012. 492 p.
10. Tatarkin A. I., Tatarkin D. A., Sidorova E. N. Partnerstvo vlasti i biznesa v realizatsii strategii razvitiya territorii [Partnership of power and business in realization of development strategies of territories]. *Ekonomika regiona* [Region's economy], 2008, no. 4, pp. 18–30.
11. Chastnaya initsiativa v kontsessiyakh: mezhdunarodnyi opyt i perspektivy stanovleniya v Rossii [Private initiative in concessions: international experience and prospects in Russia]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Available at: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428\\_03](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428_03)
12. Uskova T. Public-private partnership as a mechanism of economic modernization. *Vykonnst' pobniki*, 2012, no. 2, pp. 107–113.



**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Kozhevnikov Sergei Aleksandrovich* – Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, Russia, 160014. E-mail: kozhevnikov\_sa@bk.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.