

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

УДК  
Рег. № НИОКТР  
Рег. № ИКРБС

УТВЕРЖДАЮ  
Ректор РАНХиГС  
д-р экон. наук, проф.

\_\_\_\_\_ В.А. Мау  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

ОТЧЕТ  
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(препринт)

Научно-исследовательская работа выполнена в соответствии с государственным заданием  
РАНХиГС на 2020 год по научному направлению «\_\_\_\_\_»

Руководитель НИР,  
Заведующий научно-  
исследовательской  
лабораторией, ИПЭИ, к.э.н.

И.А. Соколов

\_\_\_\_\_

Москва 2020

## СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель НИР Заведующий научно-исследовательской лабораторией, ИПЭИ, к.э.н.	_____	И.А. Соколов (введение, разделы 1, 3, заключение)
	подпись, дата	
Исполнители: Научный сотрудник, ИПЭИ	_____	И.Ю. Арлашкин (разделы 1, 2, 3)
	подпись, дата	
Старший научный сотрудник, ИПЭИ, к.э.н.	_____	С.Г. Белев (разделы 1, 2)
	подпись, дата	
Младший научный сотрудник, ИПЭИ	_____	К.В. Векерле (разделы 1, 2, 3)
	подпись, дата	
Заместитель заведующего научно-исследовательской лабораторией, ИПЭИ, к.ю.н.	_____	А.Б. Золотарева (раздел 3)
	подпись, дата	
Ведущий научный сотрудник, ИПЭИ, к.ю.н.	_____	А.В. Киреева (раздел 1, 2, 3)
	подпись, дата	
Научный сотрудник, ИПЭИ	_____	А.Н. Комарницкая (разделы 1, 2)
	подпись, дата	
Научный сотрудник, ИПЭИ	_____	Е.В. Лой (разделы 1, 2)
	подпись, дата	
Младший научный сотрудник, ИПЭИ	_____	О.В. Сучкова (разделы 2, 3)
	подпись, дата	
Старший научный сотрудник, ИПЭИ, к.э.н.	_____	Т.В. Тищенко (разделы 1, 2)
	подпись, дата	
Научный сотрудник, ИПЭИ	_____	А.Ф. Хузина (разделы 1, 3)
	подпись, дата	
Нормоконтроль	_____	А.Ф. Хузина
	подпись, дата	

## **АННОТАЦИЯ**

В настоящее время государственно-частное партнерство активно развивается в большинстве стран мира, и является важным фактором социально-экономического развития, повышения качества жизни населения, улучшения окружающей среды, оптимизации использования финансовых, человеческих и иных ресурсов для реализации общественно-значимых проектов. Государственно-частное партнерство является одним из механизмов смешанной экономики, наряду с государственными закупками, механизмами национализации и приватизации, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства.

## **ABSTRACT**

Currently, public-private partnership is actively developing in most countries of the world, and is an important factor in socio-economic development, improving the quality of life of the population, improving the environment, optimizing the use of financial, human and other resources for the implementation of socially significant projects. Public-private partnership is one of the mechanisms of a mixed economy, along with public procurement, mechanisms of nationalization and privatization, allowing the development of relations between business and the state.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	5
1 Экономические основы государственно-частного партнерства .....	6
2 Анализ российской практики применения механизмов государственно-частного партнерства как инструмента поддержки инфраструктурного и социального развития.....	15
2.1 Особенности развития государственно-частных партнерств в России .....	15
2.2 Динамика инвестиционной деятельности на принципах ГЧП в России.....	19
2.3 Оценка результативности применения механизмов государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики РФ и регионах страны .....	22
3 Анализ государственной политики по развитию ГЧП .....	27
3.1 Обзор российского законодательства по ГЧП.....	27
3.2 Организационно-институциональная среда ГЧП в России.....	33
3.3 Выявление ограничений, препятствующих реализации проектов государственно-частного партнерства в российской практике .....	39
3.4 Формирование рекомендаций по расширению практики использования механизмов государственно-частного партнерства в России .....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	49
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	52

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время государственно-частное партнерство активно развивается в большинстве стран мира, и является важным фактором социально-экономического развития, повышения качества жизни населения, улучшения окружающей среды, оптимизации использования финансовых, человеческих и иных ресурсов для реализации общественно-значимых проектов. Государственно-частное партнерство является одним из механизмов смешанной экономики, наряду с государственными закупками, механизмами национализации и приватизации, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства.

Основной целью исследования является анализ опыта внедрения механизмов государственно-частного партнерства в мире и России, разработка предложений по усовершенствованию практики внедрения механизмов государственно-частного партнерства и поиск решений по снятию ограничений, возникающих между участниками ГЧП-проектов в процессе их реализации.

Для достижения этой цели в данном исследовании были поставлены и решены следующие задачи:

- определение основных теоретико-методологических подходов к анализу механизмов государственно-частного партнерства;
- анализ российской практики применения механизмов государственно-частного партнерства как инструмента поддержки инфраструктурного и социального развития;
- оценка результативности применения механизмов государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики РФ и регионах страны;
- выявление правовых и организационно-институциональных ограничений при использовании механизмов ГЧП в российской практике;
- формирование рекомендаций по расширению практики использования механизмов государственно-частного партнерства в России.

## **1 Экономические основы государственно-частного партнерства**

Хотя ГЧП встречались еще во времена древнего Рима, они не были серьезно изучены учеными до конца 1980-х годов, когда они начали применяться в государственном управлении как в развитых, так и в развивающихся странах. ГЧП являются предметом политических споров и научных дебатов, особенно в том, что касается преимуществ и недостатков ГЧП по сравнению с традиционными государственными услугами и характером партнерских отношений, которые они создают. ГЧП получили широкое распространение в 80-х годах двадцатого века. В результате в некоторых развитых западных странах (например, во Франции, Великобритании, США, Италии и Нидерландах) возможность и условия использования данного инструмента были закреплены в национальном законодательстве.

ГЧП есть альтернативная модель управления – нечто среднее между передачей или делегированием оказания государственной услуги и обычной приватизацией, и, казалось, обещала предоставить большие возможности для обновления и модернизации государственных действий благодаря этой модели. Задача государства при этом состоит в том, чтобы установить критерии оценки качества работы и, при необходимости, установить санкции для тех, кто не соблюдает условия договора. Процедура отбора частных партнеров – это упрощенный тендер, диалог на конкурентной основе или выработка соответствующей процедуры в ходе переговоров – представляет собой интересную комбинацию критериев государственного управления (включая учет интересов общества, гарантии равного доступа для всех пользователей, а также принцип преемственности государственной службы) и конкурентных рыночных механизмов. Таким образом, прогрессивная и интегрированная конкурентная среда обеспечивает государственным служащим возможности для заимствования опыта и инновационного потенциала частного сектора, как правило, с меньшими затратами, чем это происходит в других моделях государственного управления.

Итак, частичная передача управленческих функций на контрактной основе частным предприятиям способствует принятию инновационных решений, одновременно интегрируя в рамках одного проекта самые разнообразные функции - от подготовки технико-экономического обоснования до разработки проектной документации и осуществления работ или предоставления услуг. Эти различные этапы проекта, как правило, прописаны в договоре с указанием затрат, критериев качества и сроков выполнения работ. Для руководства проекта ключевой стратегической задачей является необходимость безошибочно определить заранее все эти параметры, в особенности – правильно рассчитать стоимость реализации со всеми вычетами на весь срок действия

проекта. Именно на этой стадии проверяется компетентность компании, в особенности потому, что в случае неисполнения условий договора в отношении объема затрат, сроков и качества ее ждут финансовые санкции.

Большинство проектов ГЧП имеют контрактный срок от 20 до 30 лет, другие имеют более короткие сроки, а некоторые длятся дольше 30 лет. Подход "на всю жизнь" лежащий в основе ГЧП проектов, учитывающий затраты на весь период проекта и выгоды после реализации проекта, максимизирует эффективность предоставления услуг. Это лежит в основе обоснования использования ГЧП для предоставления государственных услуг. Точная продолжительность партнерства может зависеть как от типа реализуемого проекта, так и от различных политических соображений. Органы власти обязаны убедиться в том, что спрос на услуги, которые предоставляются в рамках проекта, будет поддерживаться в течение всего срока действия контракта; в свою очередь частный партнер должен быть в состоянии взять на себя всю ответственность за предоставление услуг также в течение всего срока контракта. Наличие финансирования и его условия тоже значительно могут повлиять на срок действия контракта о ГЧП.

В целом, в рамках договоров о создании ГЧП задействованы три категории участников: те, кто предоставляет финансирование (инвесторы и акционеры), заинтересованные в получении дохода от инвестиций, государство и частные партнеры, которые призваны гарантировать наиболее эффективный механизм реализации и функционирования проекта. Однако оценки на основе анализа опыта Франции и Великобритании показывают, что теоретические выкладки относительно эффективности ГЧП были весьма далеки от реальной ситуации. Тем не менее, эти нелицеприятные выводы следует несколько смягчить, поскольку оценки не охватывают всего доступного материала, противоречивы и нередко слишком сильно зависят от отраслевых особенностей конкретных ГЧП и статуса тех, кто оценивает результаты их деятельности.

Некоторые характерные особенности соглашений о создании ГЧП неизбежно искажают их суть и, более того, несут в себе потенциал для последующего сговора между заинтересованными лицами. Основной недостаток таких соглашений – неизбежное отсутствие завершенности формулировок, как на этапе подготовки, так и в ходе исполнения проекта. Действительно, договор такого рода заключается на очень длительный срок (20-30 лет), и потому в нем практически невозможно предвидеть все возможные изменения экономической ситуации, особенно в таких секторах, например, как энергетика или транспорт. Поэтому точное определение объема затрат в долгосрочной перспективе представляет собой серьезную проблему. При заключении договора о партнерстве необходимо специально рассчитывать окончательный объем затрат.

Применяемые для этого модели сложны, а расчетные формулы, в которые закладывают определенное количество переменных, варьирующихся во времени, позволяют лишь приблизительно определить объем работ, планируемых на период в 20 или 30 лет. Проведенные на основе нескольких проектов оценки показывают, что объем затрат практически удваивается в долгосрочной перспективе по сравнению с таким же объемом инвестиций, реализуемых в рамках государственных закупок, и поэтому, ввиду различия во временных рамках финансирования, точное сравнение уровней затрат затруднено.

С другой стороны, налицо неизбежная асимметрия информации, которой владеют принимающие решения государственные чиновники и частные «операторы», и эта асимметрия может иметь роковые последствия для проектов, осуществляемых посредством ГЧП. Во-первых, разработку содержательной части проектов, их технических или функциональных характеристик нередко полностью берет на себя частный исполнитель, тогда как государственный партнер имеет лишь смутное представление об этих специализированных аспектах, несмотря на конкурентные принципы отбора наиболее «привлекательного» исполнителя. Во-вторых, выбор наиболее «привлекательного» исполнителя отнюдь не является гарантией эффективного исполнения проекта с учетом его социальной значимости или долгосрочности. Таким образом, сам факт передачи рисков частному исполнителю нередко может оказаться «иллюзией на договорной основе».

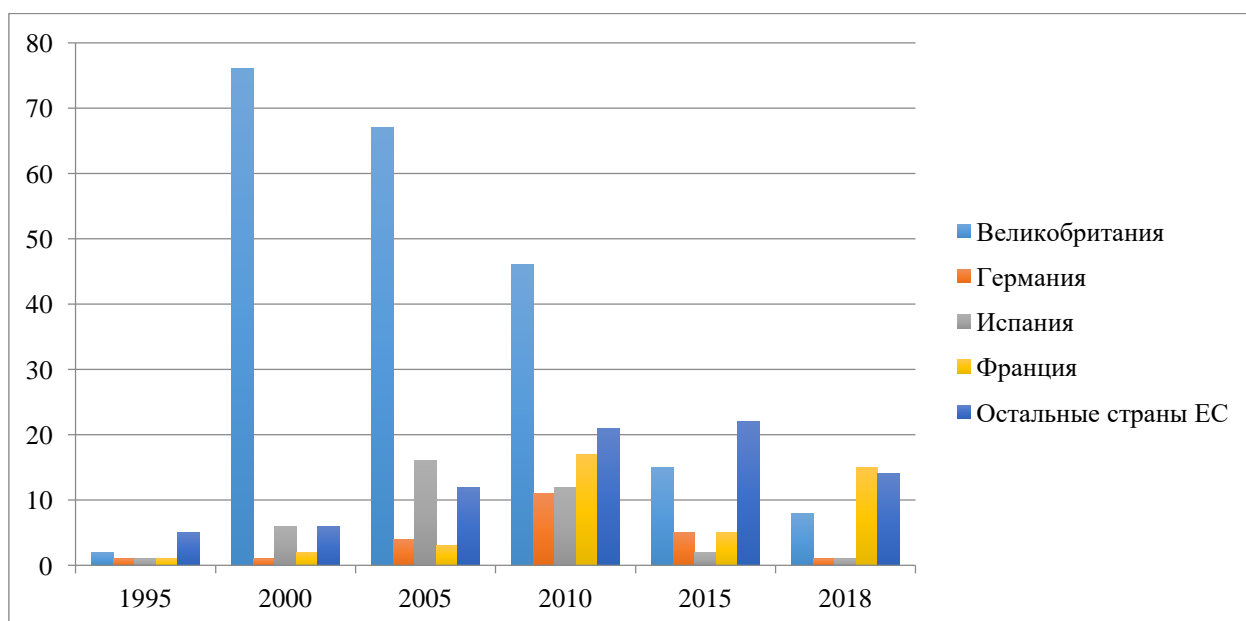
К сожалению, на данный момент в открытом доступе отсутствует база данных, которая включала бы в себя информацию о реализации ГЧП проектов в различных регионах мира. Вместе с тем, на уровне ЕС существует база данных ЕРЕС (European PPP Expertise Centre) [1], в рамках которой авторам НИР удалось найти отдельные необходимые для проведения аналитической работы показатели. В следствии этого в рамках данного подраздела было решено сконцентрироваться на эволюции подходов к пониманию роли и сферы применения ГЧП в большей степени в странах ЕС.

Мировой опыт показывает, что развитие государственно-частного партнерства идет различными темпами. Так в США, согласно отчету PWC 2016 года [2], механизмы ГЧП-соглашений до 2007 года применялись достаточно редко. Однако после финансового кризиса 2008 года использование механизмов ГЧП в США стало все более частым. В результате 25 американских штатов приняли законы о ГЧП с целью ускорить применение данных механизмов в рамках реализации инфраструктурных проектов. В Канаде и Австралии, где механизмы ГЧП используются с 1990-х годов, также была разработана комплексная нормативная и законодательная база для сравнительно небольшого рынка. В Австралии с помощью механизмов ГЧП осуществляется до 10-15% всех



инфраструктурных проектов, реализуемых на территории данных стран. В странах БРИКС, где существует острая потребность в создании эффективно работающей инфраструктуры, необходимой для дальнейшего экономического роста, рынок проектов с использованием механизмов ГЧП развивается наиболее динамичным образом. В ЮАР с 2000 года по 2014 год было реализовано 24 проекта ГЧП на национальном и региональном уровнях на общую сумму более 8,35 млрд долларов США. Также стоит отметить опыт Чили, которая также имеет значительный опыт в области реализации ГЧП проектов и законодательно определяет структуру соглашений. По состоянию на 2016 год в Чили было реализовано 59 проектов в области дорожной инфраструктуры, строительства аэропортов, тюрем, водохранилищ, развития городского транспорта, строительства больниц. Общий объем инвестиций составляет 10,8 млрд долларов США [3].

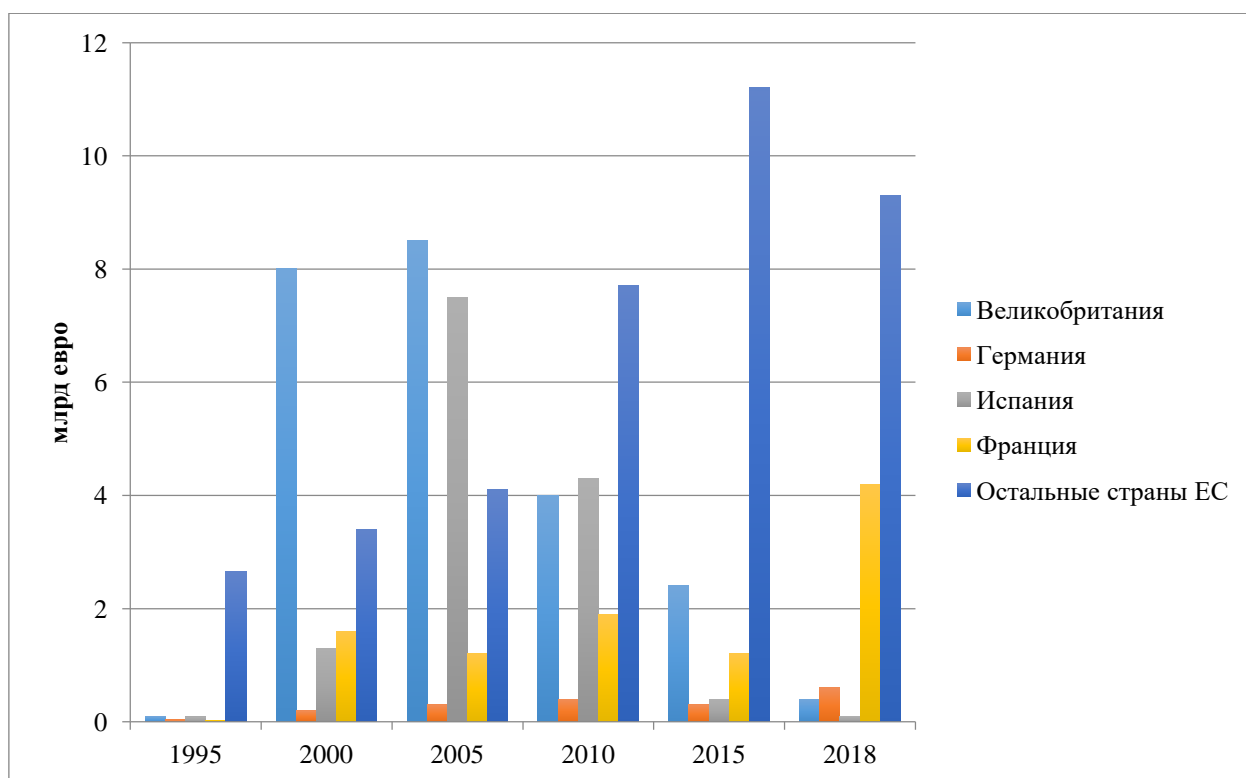
Вместе с тем, самое большое количество проектов с использованием механизмов ГЧП было реализовано и продолжает реализовываться в Европейском Союзе: при этом, если в Великобритании, Германии, Испании и Франции уже сформирована практика реализации проектов с использованием механизмов ГЧП, то другие страны ЕС (особенно страны Восточной Европы) начали внедрять проекты ГЧП относительно недавно. Большая часть из ГЧП-проектов долгое время приходилась на долю Великобритании (см. Рисунок 1). Во многом это можно объяснить тем, что за последние 20 лет в Великобритании было реализовано значительное число проектов, но с небольшими объемами финансирования каждого из них. Однако в последние 10 лет обращает на себя внимание рост количества проектов в странах Восточной Европы, что связано с потребностью этих стран в развитии транспортной инфраструктуры. «Пик» внедрения ГЧП проектов в ЕС был зафиксирован в 2005 году, впоследствии и до настоящего времени количество ГЧП проектов в странах ЕС снижается.



Примечание – источник: составлено авторами на основе данных МВФ, ЕИВ.

Рисунок 1 – Количество реализованных проектов в области ГЧП в ЕС с 1995 по 2018 гг., единиц

Если же говорить о масштабе внедрения ГЧП с точки зрения объемов финансирования проектов в ЕС, то они непрерывно росли с 1995 по 2008 год (см. Рисунок 2). Однако в связи с мировым кризисом 2008 года объем финансирования проектов серьезно снизился. До этого периода в странах ЕС существовал спрос на крупные инфраструктурные проекты, от реализации которых впоследствии было решено отказаться во многих развитых странах ЕС, как будет показано ниже, по причине снижения готовности частного бизнеса участвовать в подобных ГЧП-соглашениях. Таким образом, достигнув максимального значения во второй половине 2000-х годов (26,8 млрд евро в 2007 году), общий объем финансирования ГЧП-проектов постоянно снижается и к 2018 году составляет 14,6 млрд евро.



Примечание – источник: составлено авторами на основе данных МВФ, ЕИВ.

Рисунок 2– Общий объем реализованных проектов в области ГЧП в ЕС с 1995 по 2018 гг., млрд евро

Таким образом, характер реализации ГЧП-проектов по странам по общему объему финансирования и количеству в ЕС с 1995 по 2018 год весьма неоднороден, большинство проектов за данный период было реализовано в Великобритании. Более того, Великобритания намного опережает другие страны-члены ЕС и по объему финансирования, заложенного в проектах ГЧП. Это связано с тем, что в Великобритании достаточно широкие законодательные рамки применения механизмов ГЧП соглашений.

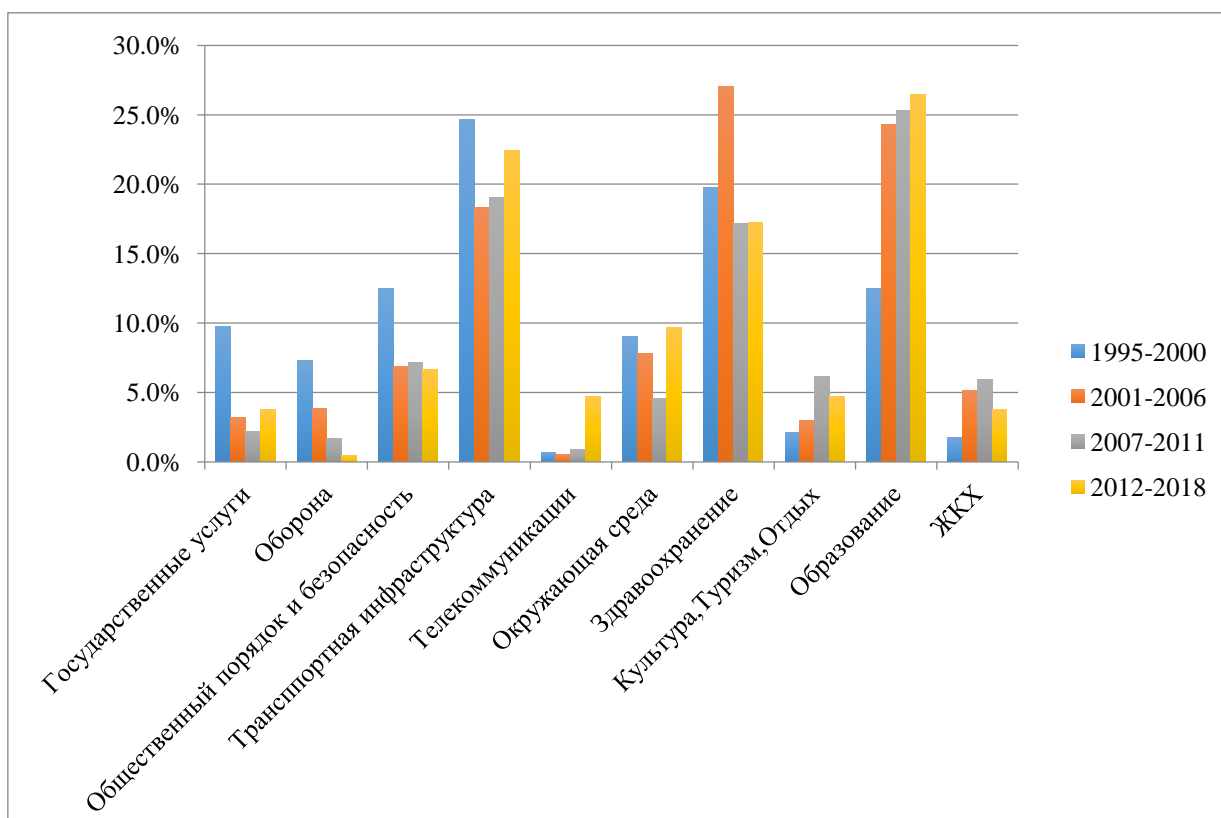
Среди других стран ЕС, где проекты в рамках ГЧП являются «популярным» видом взаимодействия бизнеса и государства, необходимо выделить Испанию, Францию, Португалию, Италию и Германию. Доля остальных стран незначительна. «Рывок» Франции к концу 2010-х обусловлен тем, что во Франции возобладала точка зрения на то, что ГЧП-соглашения позволяют сократить нагрузку на бюджет. Однако ряд исследователей указывает на то, что ГЧП-обязательства могут не отражаться на балансе государства [4]. В результате происходит занижение показателей дефицита и государственного долга, если бюджетный учет производится по кассовому методу, а не методу начислений, а это позволяет соблюсти Маастрихтские нормативы для стран зоны евро.

Правительства во всем мире уже давно признают ключевую роль инвестиций в инфраструктуру в экономическом росте и борьбе с нищетой. Поскольку страны сталкиваются с растущим спросом на современную инфраструктуру, государственно-частное партнерство продолжает играть решающую роль в повышении эффективности предоставления государственных услуг, что является одним из ключевых факторов для сокращения разрыва в инфраструктуре. Это становится еще более важным, поскольку мировой опыт показывает, что перенос рисков разработки, технического обслуживания и эксплуатации на частный сектор часто приводит к тому, что население получает более качественные объекты инфраструктуры.

Мировой опыт показывает, что в настоящее время отраслью, в которой механизмы ГЧП наиболее востребованы, является транспортная инфраструктура, и в частности, строительство автомобильных и железных дорог, а также сооружение зданий в отраслях здравоохранения и образования. Большинство крупнейших ГЧП проектов в мире в период с 2005 по 2015 год приходилось именно на транспортный сектор, где объем финансирования проекта через механизм ГЧП может превышать 1 млрд долларов, согласно анализу организации Brink [5]. В последнее десятилетие также началось динамичное развитие проектов ГЧП в таких отраслях, как ЖКХ, культура и туризм.

Среди отраслей экономики в ЕС по количеству реализованных проектов ГЧП всегда выделялась сфера транспортной инфраструктуры. Это связано с тем, что в транспортной инфраструктуре источником возмещения финансовых средств, затраченных на реализацию проекта, чаще всего являются платежи конечных пользователей данных услуг. В то время, как в образовании и здравоохранении возмещение затрат через платежи конечных пользователей могут увеличить социальную напряженность. Однако в последние годы доля проектов в сфере транспортной инфраструктуры падает, в то же время растет доля проектов в сфере образования и здравоохранения, то есть сфера

применения механизмов ГЧП расширяется. Данные показатели говорят о том, что после мирового финансового кризиса крупнейшие экономики ЕС начинают постепенно отказываться от части длительных и затратных проектов в сфере транспортной инфраструктуры: (а) из-за роста ограничений на доступ к долговому финансированию, (б) необходимости завершать реализуемые проекты, особенно в случае банкротства частных операторов. В результате, в ЕС постепенно растет доля менее длительных по срокам реализации проектов в сфере образования и здравоохранения (см. Рисунок 3).



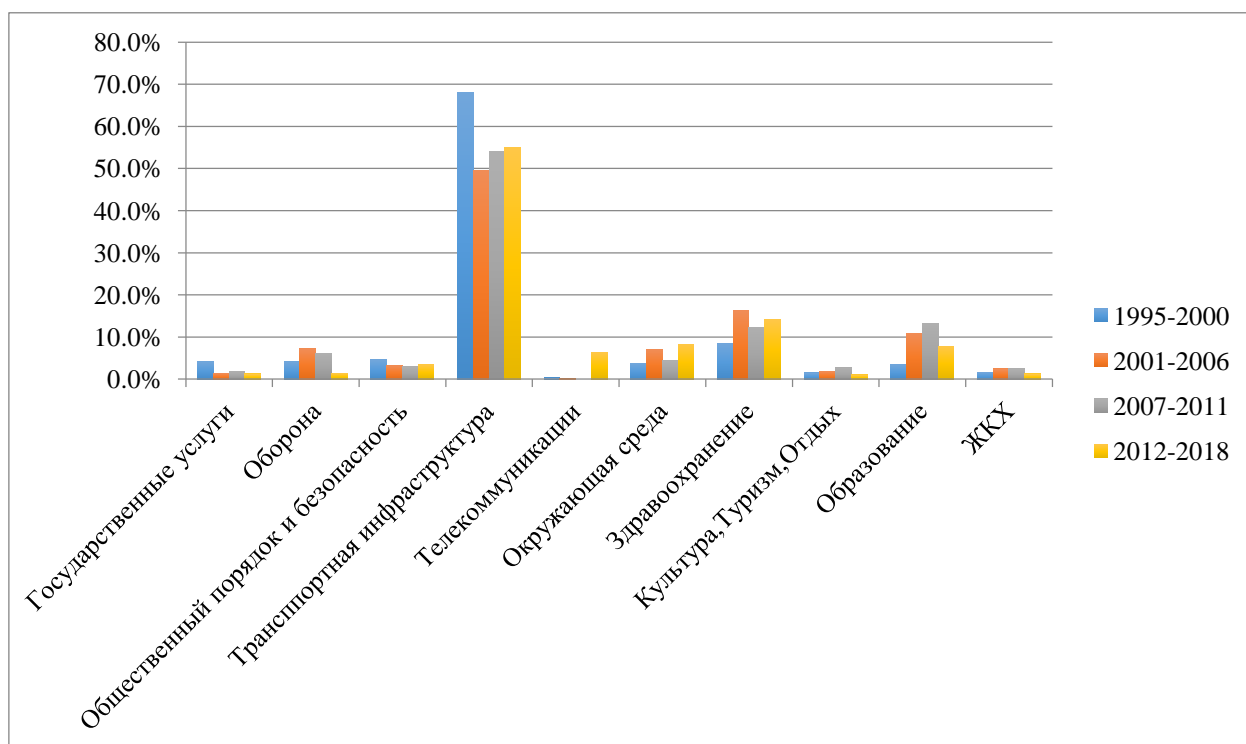
Примечание – источник: составлено авторами на основе данных МВФ, ЕИВ.

Рисунок 3 – Количество реализованных ГЧП проектов в ЕС по секторам в процентах от общего числа с 1995 по 2009 гг.

С 2016 года наблюдается заметное увеличение числа ГЧП проектов в сфере телекоммуникаций (развитие сетей широкополосного доступа к сети интернет в таких странах, как Франция, Греция и Австрия). Кроме того, следует обратить внимание на то, что опыт реализации ГЧП проектов в сфере обороны в странах ЕС в 1990-х и 2000-х годах был признан неудачным, и к настоящему моменту новые проекты в этой сфере практически отсутствуют.

Стоит отметить, что похожие тенденции можно заметить и при рассмотрении объема реализованных проектов в области ГЧП в ЕС. На долю транспортной инфраструктуры приходится более 50% от общего объема реализованных ГЧП проектов. Несмотря на серьезное снижение доли в начале 2000-х годов интерес стран Восточной Европы к применению данного механизма в транспортной сфере в 2010-х годах позволил

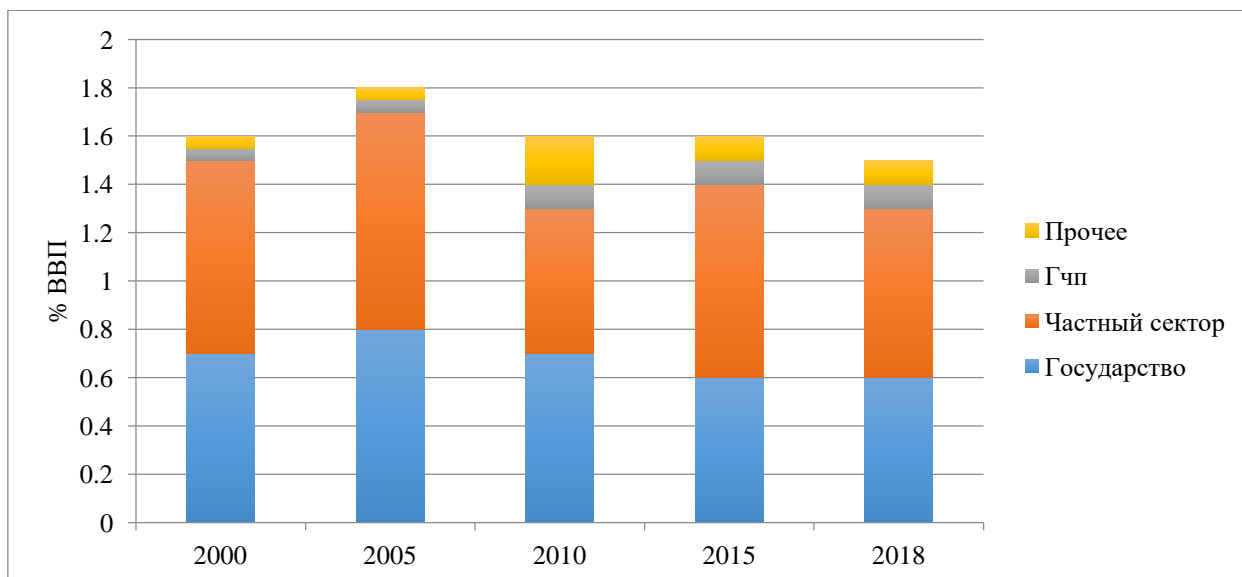
вновь нарастить объем реализованных ГЧП проектов. Кроме того, обращает на себя внимание рост объема профинансированных проектов в области здравоохранения и образования в 2000-е годы. Доля проектов области здравоохранения и образования постепенно растет, однако их стоимость существенно ниже стоимости проектов в сфере транспортной инфраструктуры, что существенно отражается на общем объеме. В целом, за последние два года средняя стоимость проектов ГЧП восстановилась до докризисного уровня (Рисунок 4).



Примечание – источник: составлено авторами на основе данных МВФ, ЕИВ.

Рисунок 4 – Количество реализованных ГЧП проектов в ЕС по секторам в процентах от общего числа с 1995 по 2009 гг.

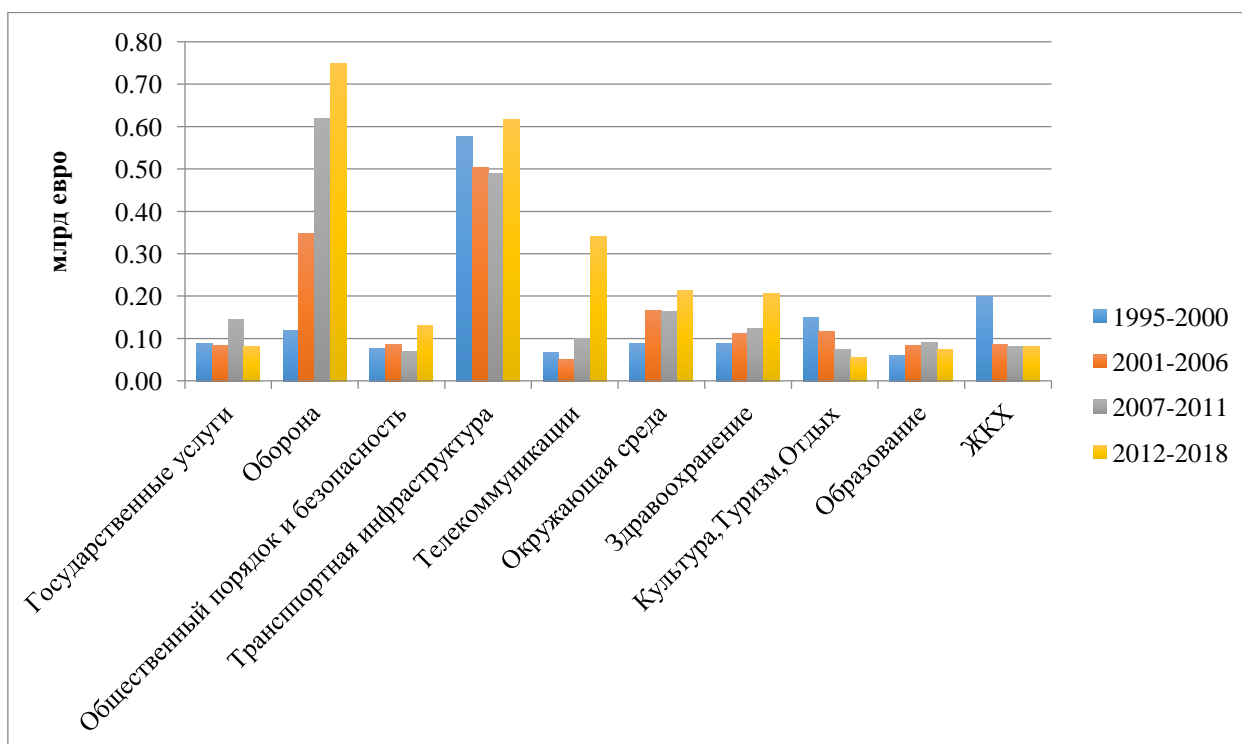
Необходимо отметить, что, несмотря на востребованность механизмов ГЧП в сфере инфраструктуры, их доля в общем объеме всех расходов на инфраструктуру незначительна (0,1% ВВП в 2018 году) и снижается с 2010 года на фоне постепенного снижения суммарных расходов на инфраструктуру всех стран мира. Уровень инвестиций в инфраструктуру до сих пор остается ниже докризисных уровней 2008 года (Рисунок 5).



Примечание – источник: составлено авторами на основе данных МВФ, ЕИВ.

Рисунок 5 – Затраты стран ЕС на транспортную инфраструктуру в процентах от ВВП по типам участников с 2000 по 2018 годы

Средняя стоимость проектов ГЧП в различных отраслях экономики в ЕС была неоднородна за рассматриваемый период с 1995 по 2018 годы. Так, если средняя стоимость ГЧП проектов в области транспортной инфраструктуры была примерно на одном уровне за рассматриваемый период, то средняя стоимость проекта в области здравоохранения за тот же период выросла в 2 раза. Рост средней стоимости проектов в сфере образования за рассматриваемый период происходила на фоне существенного снижения общего количества реализуемых проектов с 21 в 1995-2000 годах до 2 проектов в 2012-2018 годах (Рисунок 6).



Примечание – источник: составлено авторами на основе данных МВФ, ЕИВ.

Рисунок 6 – Средняя стоимость ГЧП проектов в ЕС по секторам с 1995 по 2018 гг., млрд евро

К сожалению, в настоящий момент отсутствует какая-либо сводная статистика по распределению затрат на инвестиции между бюджетом и частной стороной, по формам возмещения затрат частному инвестору. Говоря о транспортной инфраструктуре, следует отметить, что здесь действительно возможны различные варианты как распределения затрат между бюджетом и частным партнером, так и форм возмещения затрат частному партнёру.

Таким образом, анализ подходов к пониманию роли и сферы применения ГЧП в экономике на международном опыте позволяет сделать следующие выводы:

- забалансовая природа обязательств государства в рамках ГЧП соглашений может стимулировать к широкому внедрению данного механизма с целью обойти ограничения по дефициту и госдолгу в странах ЕС;
- скорее всего, больше средств частного инвестора будет привлечено в ГЧП-соглашения, где предусмотрено возмещение затрат за счёт платежей конечных пользователей, что отчасти объясняет отраслевой перекос в пользу транспортной инфраструктуру против вложений в социальную инфраструктуру;
- количество ГЧП проектов в ЕС продолжает снижаться;
- доля ГЧП проектов в общем объеме всех расходов стран ЕС на инфраструктуру незначительна (0,1% ВВП в 2018 году);
- критическое значение для крупных ГЧП соглашений имеет возможность доступа для частного инвестора к долгосрочному финансированию.

## **2 Анализ российской практики применения механизмов государственно-частного партнерства как инструмента поддержки инфраструктурного и социального развития**

### **2.1 Особенности развития государственно-частных партнерств в России**

До принятия в 2005 г. соответствующего федерального законодательства, регулирующего правовые основы взаимодействия государства и частного сектора [6], данный механизм применялся в рамках отдельных решений Правительства РФ. Например, за счет средств частного инвестора и бюджетного финансирования в 2002 г. началась реализация проекта строительства морского порта Усть-Луга. К середине первого десятилетия назрела необходимость совершенствования нормативно-правовой базы для реализации крупных проектов развития транспортной инфраструктуры с привлечением частных инвестиций. В 2004-2005 гг. были приняты поправки к Налоговому и Земельному

кодексам, предусматривающие создание дифференцированного механизма взимания платы за земельные участки, а также законодательство в отношении платных дорог, что позволило создать основу для принятия в 2005 г. закона о концессиях и нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность Инвестиционного фонда, как механизма взаимодействия государства и бизнеса.

Следующим этапом нормативно-правового развития ГЧП стало принятия пакета законов о государственно-частном партнерстве в 2015 г., в котором определялись основные принципы ГЧП, такие как: открытость и доступность информации о проектах ГЧП, обеспечение конкуренции, справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами; существенно расширен перечень объектов ГЧП. Данные регулирующие положения позволили снять ограничения на развитие ГЧП, связанные с неопределенностью рисков для всех участников партнерства.

Отраслевые приоритеты взаимодействия государства и бизнеса установлены в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-08 гг.)<sup>1</sup>» в отношении следующих отраслей/секторов для развития ГЧП:

- производственная и транспортная инфраструктуры (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов);
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры;
- профессиональное образование и система переподготовки кадров;
- здравоохранение и социальные услуги;
- информационно-консультационная поддержка предпринимательской деятельности.

В настоящее время, механизм ГЧП широко используется для развития транспортной инфраструктуры и жилищно-коммунальной сферы, и в некоторых субъектах РФ в секторе здравоохранения, физической культуры и спорта, предоставления социальных услуг. В сфере профессионального образования и системы переподготовки кадров, финансирования НИОКР и поддержки предпринимательской деятельности, механизмы ГЧП практически не применяются.

Организационно-управленческая основа для реализации механизмов ГЧП начала формироваться с 2005 г., когда на уровне Правительства РФ был создан первый орган управления проектами для координации инвестиционных проектов, имеющих

---

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 19.01.06 № 38-р.



общегосударственное, региональное и межрегиональное значение, государственная поддержка которых осуществлялась за счет средств Инвестиционного фонда РФ [7]. Кроме того, при реализации проектов Инвестиционного фонда (далее Фонд) стали привлекаться консультанты, в том числе, зарубежные компании.

В последующие годы, были сформированы аналогичные комиссии на уровне федерального правительства по развитию отдельных отраслей, включая ГЧП, например, правительственная комиссия по вопросам развития промышленности и технологий, и координационные органы при министерствах, например, экспертный совет по государственно-частному партнерству Министерства транспорта. В настоящее время управление проектами ГЧП со стороны публичного партнера осуществляют уполномоченные министерства/ведомства федерального, регионального и муниципального уровня, и государственные компании, включая институты развития. Накопленная годами практика реализации проектов ГЧП позволила снизить «управленческие» риски как для публичного партнера, так и для частного инвестора.

К особенностям развития ГЧП в 2005-2012 гг. для реализации стратегически значимых проектов в сфере транспорта, поддерживаемых правительством РФ, следует отнести создание консорциумов с участием финансовых организаций. Это было связано с отсутствием эффективной системы гарантий/страхования ответственности частного инвестора перед кредитной организацией. Так, частным инвестором проекта строительства платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» (начало реализации в 2006 г.) стала компания «ЗСД «Невский меридиан», созданная с участием международных инвесторов, имеющих опыт реализации аналогичных проектов, таких как: Strabag AG, Bouygues Travaux Publics, Hochtief PPP Solutions, Egis Projects. Однако, ряд причин, в том числе, и кризис 2008-2009 гг., не позволил консорциуму реализовать проект, который, в последствие, был профинансирован за счет бюджетных средств и кредитных средств.

Изменение в 2007 г. статуса Внешэкономбанка (ВЭБ) как финансового института развития, решил ряд проблем с предоставлением гарантий и страхованием рисков проектов государственно-частного партнерства, а также обеспечил доступ частных инвесторов к долгосрочным кредитам для финансирования проектов. Дальнейшее развитие гарантийных и страховых механизмов позволило расширить участие банков в кредитовании частного сектора, в том числе за счет консолидации их ресурсов, увеличить объемы инвестиций и расширить сектора/отрасли для реализации проектов ГЧП. Так, в 2009 г. механизм государственного-частного партнерства был использован для развития инфраструктуры аэропорта «Пулково». Для финансирования проекта был создан консорциум «Воздушные Ворота Северной Столицы», в который вошли компании: «ВТБ

Капитал», международный оператор аэропортов «Fraport AG», инвестиционная бизнес-группа «Копелузос» (Copelouzos). В 2015 г. было объявлено о создании консорциума группы «Базовый элемент», РФПИ и сингапурской компании «Changi Airports International», который по результатам торгов стал собственником международного аэропорта города Владивосток. В декабре 2019 г. подписано концессионное соглашение о строительстве 4-го пускового комплекса центральной кольцевой автодороги Московской области, который финансируется синдикатом в составе Газпромбанка, Сбербанка, Евразийского банка развития (ЕАБР) и ВЭБ.РФ в объеме 35,8 млрд руб. сроком на 17 лет.

Точное количество банков, финансирующих проекты ГЧП, в настоящее время не известно; активно работают в данном сегменте не только крупнейшие российские банки, такие как Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Открытие, но и банки регионального значения, например, Алмазэргиэнбанк в Якутии. Одновременно с расширением участия банков в сферу ГЧП стали подключаться и компании, оказывающие страховые услуги (например, страхование сложных технических рисков с 2006 г. осуществлялось группой «Согаз»).

В настоящее время участие крупных банков не ограничивается кредитованием частного бизнеса для реализации ГЧП проектов. Так, если в 2015 г. роль Газпромбанка ограничивалась кредитованием проектов, то в 2016 г. банк стал выполнять еще и функции организатора финансирования и финансового консультанта.

Разработка стандартизированных процедур и рамочных документов, апробированных на уже реализованных проектах, обеспечило согласование обязательств и прав, снизило риски для всех участников соглашений. В рамках концессионного закона, Правительство РФ утвердило рамочные формы концессионных соглашений, например, Постановление Правительства РФ [8] в отношении объектов социально-культурного назначения. В 2008 г. для содействия разработке и реализации проектов на основе государственно-частного партнерства создан Центр развития ГЧП при Внешэкономбанке, который разработал «Методические рекомендации по созданию и организации деятельности региональных центров ГЧП». Кроме этого, Внешэкономбанк разработал пакет стандартной документации для реализации конкретных инфраструктурных проектов. Сбербанк утвердил коробочные решения по финансированию концессионных проектов в сферах водоснабжения/водоотведения и обращения с твердыми коммунальными отходами. Стандартное коробочное решение — набор документации для подготовки, сопровождения и финансирования концессионных проектов в различных отраслях, предоставляемый инвесторам для заполнения и дальнейшей подачи частных концессионных инициатив. В его состав входит концессионное соглашение с

приложениями, в том числе прямое соглашение, основные условия и шаблон финансовой модели.

Совершенствование финансовых рыночных инструментов после кризиса 2008-2009 гг. также оказало позитивное влияние на развитие ГЧП в России, поскольку частные компании, желающие участвовать в проектах ГЧП, получили возможность привлекать средства на рынках. Так, по данным [9] на 30 сентября 2017 г. зарегистрировано 28 выпусков концессионных облигаций на общую сумму свыше 90 млрд. руб., в том числе, в целях финансирования концессионных проектов:

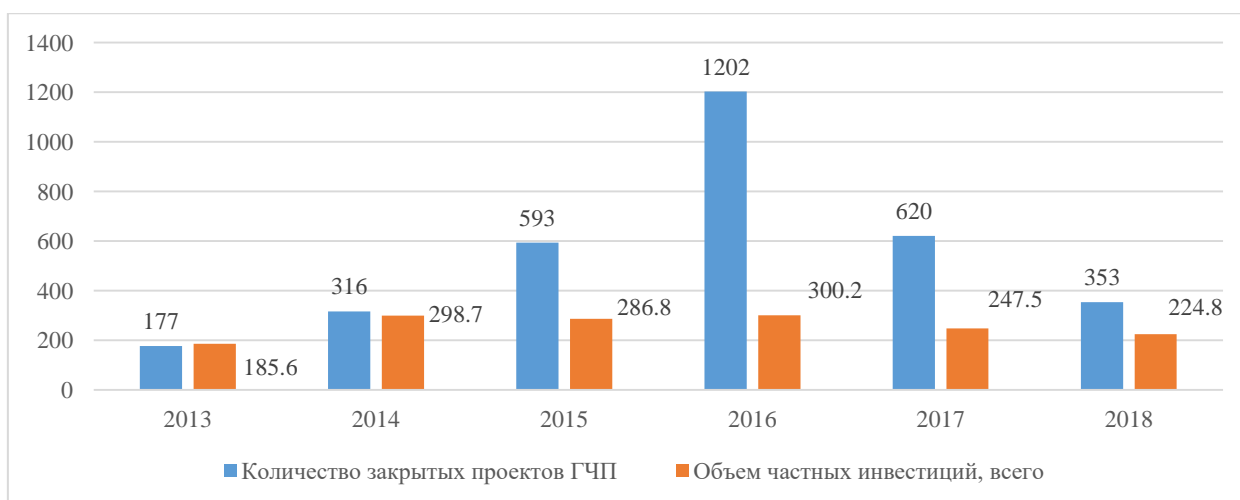
- в транспортной сфере 43,8 млрд руб.;
- в коммунальной сфере 15,9 млрд руб.;
- в социальной сфере 11,8 млрд руб.

Несмотря на существенные положительные изменения в институциональной основе государственно-частного партнёрства, отмечаемые за последнее пятнадцатилетие, потенциал данного механизма для решения задач социально-экономического развития страны достаточно высок и может быть использован как для увеличения объема частных инвестиций, так и для расширения отраслей, секторов и субъектов РФ, участвующих в проектах ГЧП. Для выявления таких «ниш возможностей» представляется необходимым на основе кейсового анализа проектов установить «инструментальные» факторы, возникающие на всех стадиях реализации проекта, ограничивающие использование государственно-частного партнерства.

## **2.2 Динамика инвестиционной деятельности на принципах ГЧП в России**

Общий объем инвестиций в инфраструктуру, осуществляемых в рамках ГЧП на стадии принятия решения о реализации, по оценкам [10] на начало 2017 г. составляет 2,0 трлн руб., из них обязательств частных партнеров 1,3 трлн руб., в том числе 15 проектов реализуется на федеральном уровне с общим объемом инвестиций 1,0 трлн руб. К 2019 г. общий объем инвестиционных обязательств по концессионным соглашениям, согласно данным [11], составил 1,7 трлн руб. по 3,1 тыс. проектам.

Объем частных инвестиций по завершенным ГЧП–проектам всех форм и во всех отраслях за период 2013-2018 гг. составил 1543,6 млрд руб. по 3261 проектам, из них закрыто в 2018 г. 353 проекта в объеме 224,8 млрд руб., с максимальным значением в 2016 г. в объеме 300,2 млрд руб. по 1202 проектам (см. Рисунок 7).



Примечание – источник: Рынок проектов ГЧП сегодня, режим доступа: <https://p3week.ru/images/2019/7.pdf>

Рисунок 7 – Динамика частных инвестиций по завершённым ГЧП проектам

Прямое финансирование проектов ГЧП из средств федерального бюджета, без учета выделяемых государственным компаниям (например, ГК Автотор), осуществляется по статье плата концедента в рамках заключенных концессионных соглашений по разделу «дорожное хозяйство»; объем расходов составил в 2019 г. 13,3 млрд руб. против 7,8 млрд руб. в 2016 г.

По объемам бюджетных инвестиций, направляемых из бюджетов субнационального уровня по концессионным соглашениям, отмечается, что значительная часть проектов финансируется из региональных бюджетов (см. Таблица 1); их доля составила 92,5% в общем объеме бюджетных инвестиций консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Таблица 1 – Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на бюджетные инвестиции по концессионным соглашениям по уровням бюджетной системы в 2015-2019 гг., млрд руб.

Уровень бюджета	2015	2016	2017	2018	2019
Всего, консолидируемый бюджет субъектов РФ	0,7	5,1	7,1	11,9	25,3
в том числе:					
Субъект РФ	0,2	4,1	5,2	11,0	23,4
Городские округа и районы	0,2	0,7	0,9	0,5	1,6
Муниципальные районы, городские и сельские поселения	0,3	0,3	1,0	0,4	0,3

Примечание – источник: составлено авторами на основе данных Федерального казначейства.

В разрезе отраслевой структуры расходов основных уровней бюджетов субнационального правительства в 2019 г. отмечается, что значительная доля расходов направляется из региональных бюджетов на бюджетные инвестиции в дорожное хозяйство их доля составила 71,1% в общем объеме бюджетных инвестиций консолидированных бюджетов субъектов РФ. Кроме этого, из бюджетов регионов

финансируются бюджетные инвестиции по концессионным соглашениям по следующим разделам (для 2019 г.):

- «транспорт» из бюджета Республики Ингушетия в объеме 55,8 млн руб.;
- «дошкольное образование» в объеме 379,0 млн руб. из бюджета Республики Тыва;
- «общее образование» в объеме 519,1 млн руб., направленных из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югра;
- «культура» из бюджета Республики Тыва в объеме 214,5 млн руб.;
- «стационарная медицинская помощь» в объеме 337,7 млн руб., направленные из бюджетов Ленинградской области (334,2 млн руб.) и Иркутской области (3,5 млн руб.);
- «другие вопросы в области здравоохранения», финансируемые из бюджетов Ханты-Мансийского автономного округа – Югра (4,3 млрд руб.) и Республики Бурятия (0,3 млрд руб.).

Рассмотренные выше направления бюджетных инвестиций по концессионным соглашениям финансируются исключительно из региональных бюджетов, кроме раздела «общее образование».

Основные расходы бюджетов городских округов по концессионным соглашениям направляются на бюджетные инвестиции в коммунальное хозяйство; их доля составляет 79,5% (1,3 млрд руб.) в общем объеме расходов городских округов и 82,3% в общем объеме расходов муниципальных образований по данному разделу; региональные бюджеты не осуществляют инвестиции по данному разделу классификации расходов. Кроме того, в 2019 г. из бюджетов городских округов были профинансированы следующие инвестиции по концессионным соглашениям:

- «топливно-энергетический комплекс», которые были направлены из бюджета городов Сахалинской области в объеме 106,0 млн руб.;
- «общее образование» в объеме 75,2 млн руб., направленных из бюджета городских округов Республики Тыва;
- «физическая культура» в объеме 124,0 млн руб., направленных из бюджетов нескольких городских округов Ленинградской области;
- «массовый спорт» в объеме 28,0 млн руб. из бюджетов городских округов в некоторых регионах.

Основная доля расходов бюджетов муниципальных образований в инвестиции по концессионным соглашениям направляется в коммунальное хозяйство; их доля составляет 98,0% (278,8 млн руб.) в общем объеме расходов муниципальных образований. Кроме

того, в 2019 г. из бюджетов муниципальных образований, кроме городских округов, были профинансированы следующие инвестиции по концессионным соглашениям по разделу «массовый спорт» в объеме 17,3 млн руб. и по разделу «другие общегосударственные вопросы» в объеме 125,0 тыс. руб., из муниципальных бюджетов Ростовской области.

Таким образом, бюджетные инвестиции консолидированных бюджетов субъектов РФ по концессионным соглашениям осуществляются в основном на образование, здравоохранение, спорт и физическую культуру; не финансируются такие направления как молодежная политика и оздоровление детей, среднее профессиональное образование, санаторно-оздоровительная помощь (включая курорты и санатории) и социальное обслуживание населения. В сфере экономической политики следует отметить отсутствие стимулов или наличие ограничений для осуществления бюджетных инвестиций в проекты ГЧП в секторах проведения исследований, агропромышленного комплекса и лесного хозяйства, связи и информатики, и также в сфере охраны окружающей среды.

### **2.3 Оценка результативности применения механизмов государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики РФ и регионах страны**

Для оценки результативности ГЧП в России выделены следующие категории факторов:

– внешние факторы, которые оказывают влияние на все механизмы взаимодействия государства и бизнеса, включая аренду, приватизацию/продажу имущества, закупки. Это факторы прямого воздействия, которые определяют уровень заинтересованности бизнеса в реализации проектов с использованием государственного имущества. Данная категория включает макроэкономические факторы, такие как зрелость экономики, уровень конкуренции, инфляция; и финансовые факторы, такие как развитость рыночных финансовых инструментов. Экономические факторы являются в рассматриваемом контексте результативности ГЧП «первичными», поскольку развитие финансовых инструментов происходит в ответ на позитивные изменения в экономических факторах. В этом случае, именно рост спроса частного сектора на инвестиции и создает предложение со стороны финансового сектора;

– институциональные факторы, которые обеспечивают правовую и организационно-методологическую основу для реализации проектов ГЧП. Их можно отнести к косвенным факторам, которые снимают возражения или ограничения на использование механизма ГЧП как со стороны государства, так и бизнеса;

– внутренние факторы, обусловленные выгодами и рисками, которые учитываются каждой из сторон при принятии решений об реализации проектов ГЧП. К

данным факторам относятся бюджетные ограничения, риски и обязательства, возлагаемые на партнеров.

Экономические факторы трудно поддаются, как это показано в предыдущем пункте, однозначной количественной оценке результативности ГЧП, и различных механизмов взаимодействия государства и бизнеса. Определенные выводы о результативности развития ГЧП в России и ограничениях, связанных с влиянием экономических факторов, можно сделать на основе сравнительного анализа участия частного сектора в торгах. Делается предположение, что благоприятная экономическая среда повышает привлекательность объектов государственной собственности для частного сектора. Для анализа были использованные данные, представленные на портале государственных закупок<sup>2</sup>, по количеству торгов, связанных с оборотом государственного имущества, включая:

- аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление имуществом, иные договоры, предусматривающие передачу прав владения и пользования в отношении государственного и муниципального имущества (далее аренда);
- продажу государственного имущества (далее продажа имущества);
- государственно-частное партнерство.

Анализ данных вывил, что из общего количества торгов по объектам, предлагаемых в аренду до 2015 г. (17,3 тыс. ед.) и в период 2016-2020 гг. (35,2 тыс. ед.), признаны не состоявшимися по причине отсутствия допущенных участников 974 и 8140 конкурса соответственно или 5,6% и 23,1% соответственно от общего количества торгов. Аналогичная ситуация и с продажей государственного имущества, где доля отмененных торгов из-за отсутствия участников, отвечающих квалификационным требованиям, составила 9,0% для конкурсов, проведенных до 2015 г. и 31,6% для конкурсов 2016-2020 гг. Таким образом, можно признать, что после 2015 г. интерес бизнеса к использованию государственного имущества существенно снизился. В отношении ГЧП до 2015 г. компании реального сектора были допущены как участники во всех торгах, но в последующие 2015-2020 гг. торги по объектам ГЧП стали менее привлекательны для частного сектора, и доля несостоявшихся конкурсов по причине отсутствия допущенных участников составила 8,7% от общего количества торгов.

Оценка влияния институциональных факторов на развитие ГЧП была сделана на основе анализа количества объектов государственной собственности,<sup>3</sup> предлагаемых для

---

<sup>2</sup> Источник: <https://torgi.gov.ru/lotSearch5.html>

<sup>3</sup> Принимая допущение, что количество торгов соответствует количеству объектов, предлагаемых бизнесу

использования бизнесом в период до 2015 г. и 2016-2020 гг. По результатам анализа были сделаны выводы, что совершенствование нормативно-правовой основы и формирование других инструментов в сфере ГЧП, снимающих институциональные ограничения, не оказали существенного влияния на изменение структуры договорных отношений государства и частного сектора. До 2015 г. из общего количества объектов, предлагаемых бизнесу, для аренды было выставлено 17,3 тыс. ед. и для продажи 32,3 тыс. ед., в то время как для ГЧП всего 280 ед. (1,0% в общем объеме объектов). В период 2016-2020 гг. увеличилась доля объектов, предлагаемых для продажи, из общего объема объектов 85,7 тыс. ед., на торги для продажи имущества было выставлено 49,2 тыс. ед. или около 57% общего количества объектов, в то время как в аренду предлагалось 32,3 тыс. ед. объектов, для ГЧП предлагалось 1,4 тыс. ед. или 1,6% в совокупном объеме объектов, предлагаемых в аренду и для продажи. Однако, нельзя преуменьшать значимость институциональных факторов, которые по сути являются «катализатором» развития ГЧП, поскольку их влияние в большей мере проявляется в ситуациях неработающих экономических факторов. Данный тезис подтверждается и практикой реализации ГЧП до 2015 г., которая показала, что в отсутствие эффективных инструментов обеспечения обязательств частного партнера, государство вынуждено было компенсировать все риски завершения проекта за счет собственных средств, таким образом, все преимущества ГЧП для государства нивелировались. Повышение качества институциональной среды позволило существенно снизить риски частного бизнеса и государства при реализации ГЧП проектов. Как следствие, если до 2015 г. не было объявлено ни одного конкурса по предложению инвестора, то в 2016 -2020 гг. из общего количества конкурсов 7587 ед., были признаны завершенными по предложению инвесторов 2072 конкурса. Кроме того, развитие институциональной основы оказало влияние и на другие финансовые и экономические инструменты, влияющие на результативность ГЧП, например, на страхование, гарантии, кредиты.

К внутренним факторам развития и результативности ГЧП следует отнести бюджетные ограничения, изменяющие уровень заинтересованности государства в развитии ГЧП, и условия концессионных соглашений, в частности, баланс рисков и преимуществ для государства и бизнеса при заключении и реализации проектов ГЧП. Бюджетные ограничения считаются основным фактором, снижающим выгоды ГЧП для государства. Принимая обязательства по финансированию ГЧП государство должно принять во внимание видимые последствия, такие как рост дефицита бюджета и долговременный характер обязательств, которые обеспечиваются через 10-15 лет и более. Как следствие, достоверная оценка бюджетных рисков, связанных с исполнением



обязательств, не всегда возможна. Страхуя данные риски, государство отказывается брать на себя обязательства по финансированию большого количества проектов ГЧП с отложенными платежами в долгосрочной перспективе, так как в результате дефицит бюджета может возрасти до такого уровня, что ни один проект не будет закончен как раз по причине отсутствия бюджетных средств в нужном объеме. В тоже время, бюджетные обязательства повышают привлекательности ГЧП со стороны частного партнера, тем самым государство компенсирует негативное воздействие экономических факторов за счет финансирования расходов по проекту. В данном контексте следует признать наличие факторов, снижающих или повышающих интерес государства к развитию ГЧП проектов.

Можно признать, что фактор бюджетных ограничений в долгосрочной перспективе является значимым для развития ГЧП в России, однако в разной степени влияния в зависимости от отрасли и регионов. Для понимания значимости данного фактора для регионов проведен расчет доли расходов по концессионным платежам в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Наличие жестких бюджетных ограничений требует также от правительства альтернативной оценки преимуществ и рисков всех механизмов взаимодействия с бизнесом. Представленные выше результаты анализа показали, что ГЧП в России не является приоритетом относительно аренды и продажи имущества. Учитывая, что интерес частных инвесторов к аренде и покупке государственного имущества после 2015 г. снизился, концессия стала единственным механизмом передачи активов в управление. Возможно этим и объясняется, что в концессию стали передавать бани, стадионы, парки и прочие объекты, не характерные для традиционных инфраструктурных проектов ГЧП. Плюсом такой передачи, в сравнение с продажей, является сохранение контроля над объектом, когда концессионер не может изменить назначение объекта, что обеспечивает доступность общественных услуг, и экономия расходов на эксплуатацию объекта.

Существуют также преимущества государства, которые, в отличие от выгод замещения бюджетных средств частными инвестициями, касаются экономии бюджетных средств и ресурсов или получения доходов. В некоторых концессионных соглашениях в сфере транспорта прописаны условия, что в случае превышения фактических доходов от управления объектом концессии над прогнозируемым, с учетом установленной нормой доходности для частного инвестора, дополнительные доходы поступают в бюджет концедента. Данная мера не является самоцелью концессионного соглашения, а мерой регулирования рынка.

Таким образом, именно экономические факторы являются основным ограничителем развития механизмов взаимодействия государства и бизнеса в России, в

том числе и ГЧП. Данные ограничения для участия бизнеса в ГЧП снимаются за счет совершенствования институциональной среды, привлечения бюджетных средств для софинансирования проектов ГЧП и компенсации недополученных доходов инвестора при эксплуатации объектов ГЧП. Ограничителем для участия государства в проектах ГЧП являются бюджетные ограничения и альтернативные механизмы взаимодействия государства и бизнеса, так как органам власти может быть более выгодно передать имущество в аренду, снижая расходы на управление и эксплуатацию при сохранении контроля над использованием объекта. Разногласия в оценке преимуществ ГЧП в сравнении с альтернативными механизмами взаимодействия государства и бизнеса обусловлены отраслевой характеристикой объекта, видом предоставляемых услуг и условиями соглашений.

### **3 Анализ государственной политики по развитию ГЧП**

#### **3.1 Обзор российского законодательства по ГЧП**

В последние несколько лет было предпринято несколько попыток детализации Федеральных законов от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а также - от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в числе которых: принятая Глава 6.1 ФЗ «О ГЧП», которая определила особенности соглашений, объектом которых являются объекты информационных технологий и технические средства обеспечения их функционирования, а также ряд иных точечных поправок в 2019 г. были внесены в Налоговый кодекс РФ и в подзаконные акты.

В 2020 г. был принят Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (подробнее о нем см. далее), а также в его развитие были приняты поправки в ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации [12], расширяющие сферу применения бюджетных субсидий, предоставляемых юридическим лицам. На основании п. 8.1 ст. 78 БК РФ (в его новой редакции) допускается предоставление субсидий не связанным с гос. сектором коммерческим организациям (не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями и юридическими лицами со стопроцентным участием публично-правовых образований в их капитале). При этом предоставление субсидий в порядке, установленном п. 8.1 ст. 78 БК РФ, не приводит к увеличению уставного капитала субсидируемых организаций. Указанная разновидность субсидий потребовалась для предоставления инвесторам «мер бюджетной поддержки», предусмотренных Федеральным законом «О защите капиталовложений...». Рассматриваемые субсидии могут предоставляться:

– на осуществление новых капитальных вложений в отдельные виды объектов инфраструктуры и инвестиционных проектов (в находящиеся в собственности указанных коммерческих организаций «объекты транспортной, энергетической, инженерной инфраструктуры (включая системы газоснабжения, водоснабжения, трубопроводного транспорта и связи) необходимые для реализации инвестиционных проектов, отобранных или определенных в соответствии с федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ»);

– на возмещение ранее произведившихся затрат в указанные выше объекты, а также в случаях, установленных федеральными законами – в объекты инфраструктуры,

находящиеся в государственной (муниципальной) собственности. При этом субсидирование ранее произведенных расходов допускается лишь в том случае, если инвестор еще не получал субсидий на эти цели (субсидировать одни и те же расходы дважды запрещается).

Предоставление субсидий на возмещение затрат в связи с ранее осуществленными получателями субсидий капитальными вложениями в объекты инфраструктуры не допускается, если ранее в этих целях уже предоставлялись средства из соответствующего бюджета.

Предоставление рассматриваемых субсидий должно осуществляться на основании договоров (соглашений), в которых устанавливаются условия, связанные с предоставлением субсидии и обязательствами получателя субсидии. Обязательные условия предоставления субсидий, предусмотренных п. 8.1 ст. 78 БК РФ определяются особенностями использования «мер бюджетной поддержки» инвесторов на основании соглашений СЗПК. В т.ч. получатели субсидий обязаны:

- обеспечить реализацию инвестиционных проектов и ввод в эксплуатацию соответствующих объектов;
- при осуществлении новых проектных, изыскательских работ, работ по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры – обеспечить осуществление закупок по нормам Федерального закона № 44-ФЗ (исключение сделано для случаев субсидирования ранее произведенных инвесторами затрат);
- осуществлять расходы на последующее содержание объектов инфраструктуры (за исключением передаваемых в гос. собственность);

При этом также допускается обременение предназначенных для общественного пользования объектов инфраструктуры правами пользования со стороны регионов и (или) муниципальных образований, либо же – их передача в собственность публично-правовых образований по истечении определенного срока. Однако наличие подобных обременений не является обязательным условием субсидирования. Таким образом, субсидии адаптированы как для концессий, так и для ГЧП-проектов.

Также в рассматриваемый период времени были разработаны документы, носящие плановый характер и законопроекты, в том числе: «Дорожная карта по развитию инструментария государственно-частного партнерства», утвержденная Правительством РФ 05.03.2018 № 1775п-П9, и разработанный Минэкономразвития России в 2018 г., но так и не внесенный на рассмотрение Федерального собрания РФ проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства» [13], а

также некоторые другие законопроекты. Большинство предложений по совершенствованию правового регулирования ГЧП, сделанных авторами этих документов, представляются совершенно верными как с точки зрения юридической техники, так и с точки зрения логики организации законодательства о ГЧП и концессиях. И, хотя в период 2018-2020 гг. изменения так и не были приняты, все проблемы, затронутые в предлагавшихся поправках, остаются актуальными. При этом, несмотря на их актуальность, возникает вопрос о том, в какой степени принятие законодательных изменений могло бы простимулировать развитие механизмов государственно-частного партнерства и повысить его эффективность. Представляется, что в целом их влияние может оказаться не столь существенным, как ожидается: будучи, по большей части, точечными улучшениями действующего законодательства, существенного прогресса в развитии института ГЧП в России предлагаемые поправки, скорее всего, не окажут, хотя и позволят устранить ряд имеющихся в настоящее время противоречий.

Помимо охваченных Законопроектом, по нашему мнению, имеется ряд иных проблем, также оказывающих на развитие механизмов государственно-частного партнерства существенное влияние. Далее приведен обзор основных препятствий на пути дальнейшего развития ГЧП, а в подразделе 3.3 по каждой из них сделаны краткие выводы и предложения.

В числе задач настоящего исследования была поставлена задача анализа регионального опыта по государственно-частному взаимодействию, а также законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующих ГЧП. И, если в части практического опыта реализации ГЧП- и концессионных проектов на долю субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приходится основная доля кейсов, то в части законодательства ситуация прямо обратная – за последние пять лет оно практически утратило свое прежнее значение.

Примечание – при этом следует отметить, что качество региональных нормативных правовых актов, принимаемых по вопросам ГЧП и концессий, по-прежнему, оценивается при формировании Министерством экономического развития Рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы ГЧП. Минэкономразвития России утвердило методику расчета показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства (ГЧП) в субъекте Российской Федерации. Минэкономразвития при участии независимых экспертных организаций формирует Рейтинг субъектов по уровню развития сферы ГЧП на основании показателей, в число которых, помимо всего прочего, входит и такой показатель как «нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации». Указанный показатель не

формализован и оценивается экспертным образом. При этом в части оценки регионального законодательства в данное время следует говорить, скорее о правовом обеспечении конкретных проектов (и о непротиворечии их правового обеспечения федеральным требованиям), нежели о региональном законодательстве и муниципальной правовой базе, регулирующей общие вопросы государственно-частного партнерства.

Причина сложившейся ситуации в следующем: до принятия Федерального закона 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» законодательство, регулирующее данный вид правоотношений развивалось, в первую очередь, именно на региональном уровне – субъекты Российской Федерации, желающие реализовать ту или иную форму ГЧП, выходящую за рамки классических концессионных соглашений, создавали законодательные новеллы самостоятельно. Таким образом, к 2015 г. сложилась ситуация, при которой региональное законодательство:

а) опережало федеральное правовое регулирование в части правовых новелл;

б) было развито чрезвычайно неравномерно: субъекты РФ, активно использующие различные модели ГЧП сформировали развитую систему правового регулирования государственно-частного партнерства (Санкт-Петербург, чье законодательство в области ГЧП длительное время считалось эталонным<sup>4</sup>, а также - Москва, Московская область, республики Татарстан и Башкортостан, Самарская область и ряд др.), тогда как у субъектов РФ, не принимавших активного участия в развитии механизмов ГЧП, потребности в развитии правового регулирования не было, и законодательство длительное время оставалось рамочным, а в ряде случаев законы о ГЧП отсутствовали, как таковые;

в) развитие законодательства о ГЧП на региональном и местном уровнях, по мнению ряда авторов<sup>5</sup>, выходило за рамки конституционных полномочий (компетенции) регионального и местного уровня: если трактовать правовое регулирование ГЧП, как институт гражданско-правового регулирования, то из этого следует вывод о том, что законодательство субъектов РФ о ГЧП нарушало положения ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которыми гражданское законодательство было отнесено к исключительной компетенции федерального уровня.

---

<sup>4</sup> Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2005 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»

<sup>5</sup> Килинкаров В.В. Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 4. С. 62 - 103.

Ситуация принципиально изменилась с принятием Федерального закона о ГЧП в 2015., а также с его последующей доработкой и совершенствованием. В новых условиях региональное законодательство должно было быть доработано с целью устранения противоречий федеральным правовым актам, что, по мнению ряда экспертов было равнозначно его постепенной отмене<sup>6</sup>. На основании п. 1 ст. 47 закона о ГЧП, нормативные акты субъектов Российской Федерации, а также - муниципальные правовые акты в сфере ГЧП и МЧП подлежат приведению в соответствие с положениями Федерального закона о ГЧП до 1 января 2025 года, а после этой даты они могут применяться лишь в части, не противоречащей положениям закона о ГЧП. Столь длительный срок на приведение регионального законодательства в соответствие федеральным требованиям был отведен субъектам РФ и муниципальным образованиям в связи с необходимостью реализации ранее начатых проектов, основанных на старых положениях региональных и муниципальных правовых актов. Согласно п. 2 ст. 47 Закона о ГЧП, по отношению к соглашениям, заключенным до вступления в силу федерального закона о ГЧП, должны применяться положения ранее принятых региональных и муниципальных актов до окончания срока их действия; при этом соглашения реализуются на условиях, на которых они были заключены.

Таким образом, к 2020 г. практическая значимость региональных и местных нормативных актов, посвященных общим вопросам правового регулирования ГЧП, в значительной степени была утрачена. Результатом этого стала отмена ранее разработанных законов субъектов РФ о ГЧП, либо их пересмотр в сторону радикального сокращения предмета их регулирования.

Отмена ранее действовавших законов о ГЧП в ряде случаев произошла без принятия новых региональных актов по аналогичному кругу вопросов: к примеру, в 2016 г. был отменен Областной закон Ленинградской области от 14.10.2011 г. № 78-оз «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах»<sup>7</sup>. Был отменен и закон о ГЧП Московской области (Закон Московской области от 06.07.2016 № 87/2016-ОЗ «О признании утратившими силу некоторых законов Московской области, регулирующих участие Московской области в государственно-частном партнерстве»); был отменен закон

---

<sup>6</sup> Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // «Юрист», 2018 г., № 2. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/c54/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemy-pravovogo-obespecheniya.pdf>

<sup>7</sup> Областной закон Ленинградской области от 06.05.2016 г. № 33-оз «О признании утратившими силу Областного закона «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах» и отдельных положений законодательных актов Ленинградской области»

о ГЧП в республике Бурятия<sup>8</sup> и ряде других регионов. Подобный подход к решению проблемы правового регулирования ГЧП встретил одобрение части экспертов, указывавших на тот факт, что правоотношения, связанные с государственно-частным партнерством, вообще не должны регулироваться на субфедеральном уровне, поскольку они строятся на основании принципа равенства сторон и по своей правовой природе относятся к категории гражданско-правовых, регулирование которых является предметом исключительного ведения федерального уровня<sup>9</sup>. По нашему мнению, с подобной позицией нельзя согласиться, поскольку за рамками федерального закона остается целый ряд процедурных вопросов, связанных с взаимодействием частных партнеров с конкретными представителями публичного партнера в лице уполномоченных органов государственной власти. Как следствие, хотя бы рамочное регулирование процедур государственно-частного, а также регионально-муниципального взаимодействия в ходе реализации ГЧП- и концессионных проектов необходимо. Именно по этому пути пошел ряд других субъектов Российской Федерации, принявших в последние несколько лет новые законы о ГЧП, предметом которых, как правило, становились два основных аспекта:

- двойное санкционирование действия федерального закона о ГЧП на территории субъекта РФ (закон субъекта РФ дублирует положение о том, что на его территории применяется федеральный закон о ГЧП);

- определение полномочий конкретных региональных/местных органов государственной власти по экспертизе, согласованию и заключению соглашений о ГЧП, а также, в ряде случаев – порядка и сроков совершения конкретных процедурных действий, связанных с участием публичного партнера в подобных соглашениях.

Примерами подобного подхода являются: Закон Республики Башкортостан от 17.06.2016 № 386-з «Об участии Республики Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства»; Закон республики Татарстан от 01.08.2011 № 50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан» (в редакции от 23.04.2016 г.); Закон Пермского края от 01.04.2015 № 457-ПК «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» (в редакции от 10.03.2017 г.) и ряд других нормативных актов.

---

<sup>8</sup> Закон Республики Бурятия от 07.05.2016 № 1787-V «О признании утратившими силу Закона Республики Бурятия "О государственно-частном партнерстве в Республике Бурятия" и отдельных положений законодательных актов Республики Бурятия»

<sup>9</sup> Еремин В.В. О некоторых недостатках правового регулирования государственно-частного партнерства на федеральном и региональном уровнях // Юрист. 2019. № 2. С. 35 - 40.



Таким образом, в настоящее время сфера использования регионального законодательства в области ГЧП оказалась достаточно узкой, но вместе с тем, его место и роль по-прежнему, нуждается в более четком определении на федеральном уровне (в части полномочий региональных и местных органов власти по нормативному регулированию общественных отношений, связанных с государственно-частным партнерством). По нашему мнению, в законе о ГЧП целесообразно прямо определить предмет регионального регулирования. Соответствующие поправки могут быть внесены в ст. 17-18 Закона о государственно-частном партнерстве.

### **3.2 Организационно-институциональная среда ГЧП в России**

Анализ механизмов государственно-частного партнерства в рамках институциональной среды предполагает выделение определенных структурных составляющих – политико-организационных компонентов и институциональных компонентов, которые непосредственно определяют и обуславливают процесс реализации проектов ГЧП. Данные компоненты позволяют получать достоверную информацию на каждом этапе реализации ГЧП-проекта и при необходимости оперативно реагировать на происходящие изменения. Данный анализ необходимо проводить, во-первых, в целом для института ГЧП в стране как такового и основных политических регуляторов, которые устанавливают «правила игры» для всех участников, применяющих механизмы ГЧП, во-вторых, в разрезе отдельных территориальных образований, которые так или иначе могут иметь свои особенности (и «свободу» возможностей) по применению механизмов ГЧП, и, в-третьих, в разрезе отдельных отраслей экономики с учетом тех особенностей, тенденций развития и ограничений, которые для них характерны. Эти три основных исследовательских разреза должны позволить дать всестороннюю оценку организационно-институциональной среде ГЧП в России на современном этапе.

Разумеется, необходимо отметить определенный синергический эффект на весь механизм ГЧП от действий отдельных значимых институциональных единиц, и все проблемы и определенные недостатки механизмов ГЧП, указанные в подразделах 1.3 и 3.1 данного исследования также являются актуальными, особенно в части тех институтов, которые можно рассматривать в качестве «результата» самого механизма ГЧП (например, операторы проектов или специальные управляющие компании) и их «инклюзивной» сущности.

Для анализа института ГЧП в целом, а также основных политических регуляторов и участников, применяющих механизмы ГЧП, достаточно интересными являются результаты исследования С.Г. Кирдиной [14], которая предложила теорию

институциональных матриц, по которой в институциональной среде могут быть выделены 2 основные группы элементов:

1) неизменные базовые институты, которые оказывают непосредственное влияние на тип институциональной матрицы, т.е. т.н. правительственные регуляторы, определяющие «правила игры», экономическое содержание механизмов ГЧП, основные положения нормативного правового регулирования и пр.;

2) институциональные формы, которые имеют возможность обновления и приспособления к меняющимся требованиям и потребностям базовых субъектов институциональной среды, т.е., например, специально создаваемые управляющие компании, использование различных инструментов финансирования ГЧП-проектов (посредством банковского финансирования или облигационного в зависимости от текущих потребностей и возможностей участников ГЧП-проекта), детальное «вторичное» (договорное) правовое регулирование прав и обязанностей участников ГЧП-проекта и пр.

Если рассматривать неизменные базовые институты, то конечно в первую очередь необходимо говорить о государстве, которое по сути является основополагающим источником существования механизма ГЧП в стране и ключевым регулятором данных партнерских отношений, определяет стратегию и направления развития всего механизма ГЧП, устанавливает принципы взаимодействия своих представителей (уполномоченных органов власти и (или) организаций) с бизнесом и обществом в целом, определяет формы государственно-частного партнерства, методы и инструменты реализации ГЧП-проектов, распределяет риски между участниками проекта и пр., а также, непосредственно являясь частью институциональной среды, формирует, управляет и совершенствует ее для дальнейшей реализации проектов ГЧП.

Учитывая высокий уровень централизации полномочий и низкую самостоятельность регионов и муниципалитетов (и тем более частных партнеров в случае каких-либо разногласий по проекту), это поднимает вопрос действительного и реального равноправия участников государственно-частного партнерства (более подробно данные проблемы были освещены в предыдущих подразделах).

Итак, в целях данного исследования под организационно-институциональной средой ГЧП в России мы будем понимать всех участников ГЧП-проектов, саму систему инфраструктурного планирования реализации этих проектов, систему межведомственного взаимодействия и управления сферой ГЧП, а также информационную открытость и меры поддержки реализации ГЧП-проектов (см. Таблица 2). Данные критерии также используются со стороны Минэкономразвития России в целях определения рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню развития ГЧП.

Таблица 2 – Структура организационно-институциональной среды ГЧП

Элементы	Характеристика
Участники ГЧП-проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>– публичный партнер</li> <li>– частный партнер</li> <li>– третья сторона – инвестор, гарант, консультант и т.п.</li> </ul>
Система инфраструктурного планирования реализации ГЧП-проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>– приоритеты, цели, задачи и целевые индикаторы ГЧП-политики</li> <li>– ГЧП-план («инфраструктурный план»)</li> <li>– применение ГЧП-фильтра</li> <li>– учет МЧП в муниципальных программах</li> </ul>
Система межведомственного взаимодействия и управление реализацией ГЧП-проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>– порядок межведомственного взаимодействия ОИВ на этапах разработки, рассмотрения, принятия решения о реализации, осуществления контроля, надзора, мониторинга и ведения реестра проектов ГЧП</li> <li>– межведомственное взаимодействие ОИВ с муниципальными органами власти при подготовке и реализации концессионных проектов в теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении (установление расширен. перечня прав и обязанностей субъекта РФ как стороны соглашения, эффективность работы органа в сфере регулирования цен (тарифов) и т.д.)</li> <li>– проектное управление</li> <li>– орган, уполномоченный на рассмотрение ЧКИ на рег. уровне</li> <li>– уполномоченный орган в сфере МЧП и уполномоченный орган на рассмотрение ЧКИ на муниципальном уровне</li> <li>– спец. структура по сопровождению проектов ГЧП</li> <li>– межведомственный орган, ответственный за рассмотрение инициируемых проектов ГЧП и выработку политики в сфере ГЧП</li> <li>– специалисты с квалификацией в сфере ГЧП</li> </ul>
Информационная открытость и меры поддержки реализации ГЧП-проектов	<ul style="list-style-type: none"> <li>– наличие налоговых льгот и иных мер поддержки</li> <li>– метод. рекомендации для инициирования и запуска проектов ГЧП</li> <li>– размещение информации о приоритетах, целях и целевых индикаторах ГЧП-политики</li> <li>– размещение информации о мерах поддержки проектов ГЧП</li> <li>– размещение утвержденных перечней объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений</li> <li>– размещение информации о реализуемых проектах ГЧП/МЧП</li> </ul>

Примечание – источник: составлено авторами на основании материалов [15].

По сути на федеральном уровне за развитие в России механизмов ГЧП отвечает Министерство экономического развития РФ, которое определяет «правила игры» для всех участников государственно-частного партнерства. И хотя по российскому законодательству под формами ГЧП понимаются только концессионные соглашения и соглашения о ГЧП/МЧП, многие исследования также упоминают и другие похожие на ГЧП механизмы взаимодействия между публичной и частной стороной (см. Таблица 3)

Таблица 3 – Классификация форм ГЧП и квази-ГЧП

Организационно-правовые формы	Правовое регулирование
Формы ГЧП (согласно законодательству РФ)	
Концессионное соглашение	Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Соглашение о ГЧП	Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве...» (до 01.01.2016 применялось региональное законодательство)
Договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры, имеющие отдельные признаки ГЧП (квази-ГЧП)	
Контракт жизненного цикла	Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг ...»

Договор аренды (безвозмездного пользования) государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора	Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции», региональные правовые акты
Долгосрочный договор на оказание работ, услуг отдельным видам юридических лиц (компаний с госучастием) с инвестиционными обязательствами исполнителя (договор в рамках корпоративной системы закупок)	Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и положения о закупках соответствующих юридических лиц
Корпоративное партнерство (создание специальной проектной компании)	Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации
Инвестиционное соглашение (договор) или создание совместного юридического лица	Федеральный закон № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»
Энергосервисный контракт	Федеральный закон № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности ...»

Примечание – источник: [16].

И хотя Минэкономразвития России является федеральным органом власти, уполномоченным на принятие НПА по определению порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой ГЧП/МЧП-проектов, между публичным партнером и инициатором проекта, методики оценки (и осуществление самой оценки) эффективности ГЧП/МЧП-проекта и определения их сравнительного преимущества, а также на обеспечение межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти при реализации соглашения о ГЧП, если публичным партнером является РФ либо планируется проведение совместного конкурса с участием РФ, ведение реестра заключенных Соглашений о ГЧП, методическое сопровождение деятельности, связанной с подготовкой ГЧП/МЧП проектов, разработкой, реализацией и прекращением соглашений о ГЧП/МЧП и другие полномочия [17], но какой-то определенной аналитической информации на официальном сайте найти практически невозможно – особенно это касается деталей проектов концессионных соглашений (наименование частного партнера, источник привлеченного заемного финансирования и пр.). На данный момент этот аргумент является основным для понимания степени открытости информации по ГЧП-проектам и все еще остающихся актуальными проблем единого уполномоченного органа.

Наиболее интересным, на наш взгляд, является анализ вовлеченности институтов развития и крупных игроков частного сектора в число участников по ГЧП-проектам как со стороны публичного партнера, так и со стороны частного.

В первую очередь укажем наличие гипотезы о доле и составе участников на разных уровнях управления, которая была основана на изучении разрозненной информации их разных источников (напомним, что единого информационного центра/источника по существующим концессионным соглашениям и Соглашениям о ГЧП, находящегося в

свободном доступе, нет). Так, участники организационно-институциональной среды реализации механизма ГЧП в России были обобщены в Таблица 4.

Таблица 4 – Институциональные участники ГЧП-проектов на разных уровнях управления в России

Уровни власти	Участники
Федеральный (национальный)	Менее 1% проектов ГЧП, но основная стоимость – Институты развития (РФПИ, АИЖК, ФРП и пр.) – Госкорпорации и госкомпании (ВЭБ, Роснано, Росатом и пр.) – Инвесторы с госучастием (РЖД, Газпром и пр.) – Банки с госучастием (ВТБ, Сбербанк, Газпромбанк и пр.)
Региональный	~10% проектов ГЧП – Институты развития (РФПИ, АИЖК, ФРП, Фондвосток и пр.) – Инвесторы с госучастием (РЖД, Газпром и пр.) или «приближенные» к власти компании – Банки с госучастием (ВТБ, Сбербанк, Газпромбанк и пр.)
Муниципальный	~89% проектов ГЧП – Институты развития (РФПИ, АИЖК, ФРП, Фондвосток и пр.) – Банки с госучастием (ВТБ, Сбербанк, Газпромбанк и пр.) – Частные инвесторы

Примечание – источник: составлено авторами.

Значительную роль в реализации ГЧП проектов в России играют институты развития и крупнейшие банки (РФПИ, Фонд содействия реформированию ЖКХ - софинансирование региональных проектов, Федеральный центр проектного финансирования, Фонд развития промышленности, Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, Российско-китайский инвестиционный фонд развития регионов, Евразийский банк развития, Внешэкономбанк, Газпромбанк, Сбербанк, ВТБ), где отмечается:

- более высокий уровень управленческих кадров,
- отсутствие ограничений бюджетного законодательства,
- более низкий уровень бюрократических издержек.

В качестве крупных институциональных участников в отдельных сферах ГЧП-проектов могут выступать такие игроки, как, например, ПАО Ростелеком для IT-сферы.

Так, за последние 3 года ПАО Ростелеком осуществили более 23 млрд рублей инвестиций в реализацию различных проектов как посредством форм ГЧП, так и квази-ГЧП (например, контракт жизненного цикла).

Сложность проведения анализа предопределяется отсутствием в открытом доступе официальной информации о финансируемых проектах и суммах финансирования со стороны крупнейших коммерческих банков России, которые в 9 из 10 случаев и предоставляют финансирование частному партнеру, хотя и основные требования, формы заявок/соглашений по таким кредитам находятся в свободном доступе.

Важным для оценки участников ГЧП-проектов является анализ существующих фондов поддержки данных проектов [15], к которым чаще всего относят следующие (см. Таблица 5). К предпосылкам их создания чаще всего относят следующие – рынок формируется некапиталоемкими муниципальными концессиями и региональными концессиями средней капитализации, и во многих регионах создана инфраструктура гарантийных фондов поддержки МСП, на базе которой могут представляться гарантии (поручительства) по ГЧП-проектам. Так, по данным Национального центра ГЧП, на конец 2018 года объем гарантийной поддержки федеральных концессий составлял 166 518,0 млн рублей (27%, 9 шт.), региональных концессий – 201 945,2 млн рублей (32%, 106 шт.), а муниципальных концессий – 250 601,0 млн рублей (41%, 2381 шт.).

Таблица 5 – Российский опыт создания фондов поддержки

	Финансирование подготовки проекта	Участие в капитале				Условные	
		уставный капитал	кредиты / займы	облигации	гранты	гарантии	поручительства
РФПИ	+	+					
Федеральный центр проектного финансирования	+						
Фонд содействия реформированию ЖКХ	+				+		
Фонд развития промышленности		+	+		+		
Корпорация МСП			+			+	+
Внешэкономбанк	+	+	+			+	+
Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона		+	+	+			
Российско-китайский инвестиционный фонд развития регионов		+					

Подавляющее большинство участников ГЧП-проектов, потенциальных инвесторов и иных субъектов рынка ГЧП обращают внимание на низкую степень информационной открытости в сфере ГЧП. Так очень часто обращают внимание на необходимость создания специализированного информационного ресурса в сфере ГЧП и открытость информации об инвестиционных потребностях и планах.

По сути подобная информационная недоступность и неопределенность не позволяет всем участникам сферы ГЧП/МЧП принимать полноценные и объективно корректные решения в каждый текущий момент и на перспективу. От этой информационной асимметрии страдают в первую очередь организации частного сектора.

Наиболее характерные особенности организационно-институциональной среды реализации ГЧП-проектов в отраслевом разрезе можно выделить в первую очередь для транспортной инфраструктуры, поскольку именно в этой отрасли от имени публичного

партнера функционирует государственная компания «Автодор». Ее особый правовой статус и предопределяет, на наш взгляд, такую активную реализацию ГЧП-проектов в сфере транспорта и дорожного хозяйства.

### **3.3 Выявление ограничений, препятствующих реализации проектов государственно-частного партнерства в российской практике**

#### 3.3.1

##### Правовые ограничения для реализации проектов ГЧП

Анализ действующего российского законодательства в области ГЧП и концессий, приведенный в подразделе 3.1 настоящего исследования, позволяет выявить следующие особенности их правового регулирования и правовые препятствия на пути развития механизмов государственно-частного партнерства:

– Дискуссионным остается вопрос о целесообразности сохранения запрета на участие юридических лиц, находящихся под контролем публично-правовых образований, институтов развития и их дочерних организаций в ГЧП-проектах в качестве частных партнеров (п. 2 ст. 5 Федерального закона о ГЧП). В условиях реализации нац. проектов через механизмы ГЧП институты развития должны привлекаться к реализации проектов не только в качестве кредиторов, но и в качестве лиц, непосредственно участвующих на стороне частного партнера. Особенно актуальна проблема при реализации ГЧП-проектов в социальной сфере, а также проектов с низким уровнем доходности – как правило, существует необходимость их стопроцентного субсидирования, в связи с чем вопрос о независимом статусе частного партнера теряет свою актуальность;

– Федеральными законами о ГЧП и о концессионных соглашениях не предусмотрено заключение соглашений со множественностью сторон. При этом множественность сторон со стороны частного партнера/концессионера обеспечивается посредством заключения между ними договора простого товарищества, а множественность сторон со стороны публичного партнера/концедента регулируется посредством предоставления им возможности проведения совместных конкурсов, после проведения которых частный партнер должен заключить самостоятельное соглашение с каждым из публично-правовых образований. При этом в законе о ГЧП также упоминаются лица, участвующие «на стороне» публичного или частного партнера, однако их статус, права и обязанности не раскрываются. Этого явно недостаточно, поскольку действующий порядок проведения совместных конкурсов не отражает особенностей «горизонтального» и «вертикального» взаимодействия публичных партнеров, а также не охватывает и регулирует следующие аспекты совместной деятельности публичных партнеров:

- 1) средне- и долгосрочные обязательства вышестоящего публично-правового образования по субсидированию нижестоящего в целях реализации проекта;
- 2) порядок осуществления совместных переговоров с частным партнером, а также принятия решения о проведении совместного конкурса в отношении проекта, заявленного в порядке частной инициативы;
- 3) вопрос об обязательном установлении единых критериев конкурсного отбора, оценки показателей их значения, минимально допустимых плановых значений показателей деятельности частного партнера/концессионера, а также долгосрочных параметров регулирования его деятельности и иных подобных показателей;
- 4) правовые последствия признания совместного конкурса несостоявшимся;
- 5) порядок урегулирования споров, возникающих в процессе реализации соглашения и пересмотра отдельных условий соглашения, а также единых последствий его расторжения;
- 6) порядок установления и гарантирования взаимных обязательств нескольких публично-правовых образований по финансированию расходных обязательств, связанных с исполнением соглашения.

Модель «вертикального» взаимодействия публичных партнеров частично отработана применительно к соглашениям в сфере тепло- и водоснабжения, а также водоотведения (ст. 51-52 Федерального закона о концессионных соглашениях, а также Постановление Правительства РФ от 11.05.2017 № 558). В рамках этой модели вышестоящее публично-правовое образование (в данном случае, субъект РФ), не будучи участником концессии, имеет право выступить в качестве ее инициатора, согласовывает условия соглашения и подписывает его, а также организует согласительные мероприятия при возникновении конфликтов между сторонами. Вместе с тем, не будучи официальной стороной соглашения, он не несет ответственности за выполнение концедентами, в роли которых выступают муниципальные образования, их обязательств; не гарантирует исполнения обязательств публичной стороны и не принимает на себя ответственности за субсидирование концедентов и не может являться ответчиком в суде (при том, что как ответчик он обладал бы значительно большей платежеспособностью, чем муниципальное образование). Целесообразно урегулировать вопрос о порядке участия в едином соглашении как иных публично-правовых образований, обладающих правами и обязанностями частного партнера/концедента, так и вышестоящих публично-правовых образований, выделяющих субсидии на реализацию соглашения и выступающих «на стороне» публичного партнера/концедента;



Региональное законодательство о ГЧП после принятия в 2015 г. Федерального закона о ГЧП постепенно утратило свое разнообразие и свое практическое значение, что подтверждается в частности, полной отменой ранее действовавших законов о ГЧП в ряде регионов без принятия новых нормативных правовых актов по данному вопросу (Московская и Ленинградская области и ряд иных субъектов РФ). Полный отказ некоторых субъектов РФ от самостоятельного регулирования вопросов, связанных с реализацией ГЧП на региональном уровне связан, как с тем, что положения федерального закона о ГЧП распространяются на субфедеральный и местный уровень, и в целом достаточны для регулирования договорных правоотношений, так и с позицией федерального законодателя, обязавшего субъекты РФ привести свои акты в полное соответствие федеральному закону о ГЧП (п. 1 и 2 ст. 47 закона о ГЧП), с отнесением гражданско-правового регулирования к исключительной компетенции федерального уровня (ст. 71 Конституции РФ), а также с достаточно узкой трактовкой понятия ГЧП на федеральном уровне, что позволяет, при необходимости выносить отдельные разновидности государственно-частного взаимодействия за рамки законодательства о концессиях и государственно-частном партнерстве (в частности, это возможно при взаимодействии с некоммерческими организациями в социальной сфере посредством размещения социального заказа и предоставления им грантов). Вместе с тем правовая регламентация процедурных вопросов, возникающих в процессе взаимодействия публичного партнера с органами государственной власти субъекта РФ, а также взаимодействием между муниципальными образованиями, выступающими в роли публичных партнеров и субъектами РФ, выступающими в роли гарантов заключаемого соглашения, обуславливает актуальность сохранения отдельных элементов регионального правового регулирования (в частности, оно сохранилось в Санкт-Петербурге, Башкортостане, Татарстане, Пермском крае и ряде иных субъектов РФ). С учетом этого, на уровне федерального закона о ГЧП целесообразно уточнить роль региональных и муниципальных актов о ГЧП, а также прямо определить круг вопросов, относящихся к предмету регионального и местного регулирования. Соответствующие поправки, предположительно, могут быть внесены в ст. 17-18 Федерального закона о государственно-частном партнерстве.

### 3.3.2

Организационно-институциональные ограничения для реализации проектов ГЧП

Исходя из выше изложенного, можно сформулировать основные ограничения, связанные с реализацией механизмов ГЧП-соглашений в России:

– Отсутствие единообразия в законодательстве о ГЧП-соглашениях, касающегося всех его стадий. В частности, необходимо уточнение:

1) требований к порядку проведения, предмету и результатам общественного обсуждения решений органов власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов о заключении соглашений о ГЧП;

2) порядка подготовки соглашений о ГЧП, публичным партнером в которых выступает Российская Федерация и/или субъект Федерации;

3) порядка определения процедуры принятия решения о реализации соглашения о ГЧП, публичным партнером в котором выступает Российская Федерация и/или субъект Федерации;

4) процедуры проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, публичным партнером в котором выступает Российская Федерация и/или субъект Федерации;

5) процедуры осуществления публичным партнером контроля исполнения частным партнером условий соглашения о ГЧП и ходом его реализации для соглашений о ГЧП, публичным партнером в которых выступает Российская Федерация и/или субъект Федерации и т.д.

– Недостаточная квалификация государственных и муниципальных служащих в сфере заключения и сопровождения ГЧП-соглашений. В итоге необходимость готовить и принимать сложные решения по формированию контракта, организовывать долгосрочное экономическое регулирование проекта, формировать механизмы участия бюджета в реализации проекта, в отдельных случаях осуществлять необходимые институциональные преобразования становятся существенным препятствием к формированию широкого предложения проектов ГЧП.

– Ограниченный доступ потенциальных инвесторов к информации о проводимом отборе исполнителей ГЧП-соглашения. Впрочем, здесь уже наметилась положительная динамика. С 2014 года стало обязательным информационное размещение заявок на заключение концессионных соглашений на портале [torgi.gov.ru](http://torgi.gov.ru). А в информационной системе [goszakupki.gov.ru](http://goszakupki.gov.ru) обязательно публикуются заявки, в том числе и по контрактам жизненного цикла. Однако в первом случае отсутствует информация о планах заключения концессионного соглашения и их общественного обсуждения в то время, как на сайте [goszakupki.gov.ru](http://goszakupki.gov.ru) публикуются планы-графики закупок на бюджетный год.

– Слабое развитие финансовой системы России с точки зрения возможности привлечения долгосрочного финансирования под ГЧП-соглашения. В России отсутствует

практика размещения инфраструктурных облигаций. Ограничен круг банков, способных предоставить финансирование в необходимых объемах и на требуемых условиях, В России к числу таких банков можно отнести Внешэкономбанк, несколько крупнейших коммерческих банков (Сбербанк, Внешторгбанк, Газпромбанк и т.п.) и ряд ведущих западных банков, специализирующихся на финансировании инфраструктурных проектов (в последнем случае ситуация усугубляется угрозами введения санкций). Кроме того, часто по ГЧП-проекты создается компания оператор, на балансе которой помимо собственных средств, будет только право пользования имуществом, что не позволяет использовать его в качестве залога по кредиту.

### **3.4 Формирование рекомендаций по расширению практики использования механизмов государственно-частного партнерства в России**

По результатам проведенного в данном исследовании анализа можно сформулировать некоторые рекомендации по расширению практики применения механизмов ГЧП в России на всех уровнях управления:

#### **1. Предложения по совершенствованию институциональной среды ГЧП.**

Разработать механизмы регулирования прав собственности, распределения полномочий по управлению проектами ГЧП, принципы обеспечения обязательств по проектам в случае прекращения деятельности (например, лишение лицензии) или банкротства частного инвестора. Данное предложение учитывает риски, связанные с длительностью сроков реализации проектов ГЧП, в том числе и в рамках концессионных соглашений, которые, как правило, выходят далеко за пределы бюджетного планирования и стратегий развития компаний (от 20 лет и более), которые невозможно предусмотреть и предотвратить в настоящее время.

Разработать модельные коробочные решения для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП с участием МСП и некоммерческих организаций, и, возможно, институтов развития, позволяющие вовлекать в оборот неиспользуемые объекты государственного (муниципального) имущества для предоставления общественно-значимых услуг.

#### **2. Предложения по снижению рисков неисполнения обязательств частного партнера по финансированию проектов.**

Расширить требования к финансовой обеспеченности концессионера. Предложение позволит снизить риски неисполнения обязательств со стороны частного партнера. На стадии конкурсного отбора инвестора представляется целесообразным включать требование предоставления выписки по банковскому счету о наличии средств в объеме не

менее объема запланированных инвестиций в первые 6 месяцев реализации проекта<sup>10</sup> или более с учетом объемов частных инвестиций и длительности проекта. Данное требование представляется значимым для соглашений по строительству объектов инфраструктуры в транспортной отрасли как наиболее капиталоемких, и объектов в социальной сфере, как значимых для обеспечения доступности и качества услуг гражданам. Обеспечение обязательств по проектам реконструкции инфраструктуры в сфере ЖКХ и экологии, предлагается осуществлять за счет банковской гарантии предоставления кредита (кредитной линии) частному инвестору на весь объем инвестиций.

Включение в концессионное соглашение предельных объемов расходов концессионера (минимального и максимального), поскольку при реализации контрактов длительного цикла не всегда возможно предусмотреть все обстоятельства, влияющие на первоначально установленную стоимость контракта. Данное предложение направлено на снижение неуправляемых рисков неисполнения обязательств частного инвестора.

Предлагается также расширить практику страхования рисков неисполнения обязательств со стороны частного инвестора по срокам строительства или реконструкции объекта концессии.

### 3. Предложения, стимулирующие востребованность проектов ГЧП бизнесом.

Предусмотреть возможность компенсации за счет бюджета недополученных доходов от оказания услуг на стадии эксплуатации (т.н. минимальный гарантированный доход), и/или предоставления налоговых льгот, частично компенсирующие потери доходов. Данное предложение является гарантией со стороны государства в части получения минимального дохода частного инвестора. Реализация предложения позволит снизить риски низкой окупаемости частных инвестиций, особенно в капиталоемких проектах создания объектов транспортной инфраструктуры.

### 4. Предложения, повышающие результативность проектов ГЧП.

Проведение обязательного аудита проектов соглашений на основе ГЧП в сфере ЖКХ и социальной сфере с оценкой долгосрочного влияния на ценообразование, качество услуг и последствий для бюджетных учреждений, предоставляющих аналогичные услуги населению. Предложение позволит снизить уровень лоббизма, когда заключается контракт ГЧП с высоким уровнем рентабельности или в результате которого происходит перераспределение денежных потоков от оказания услуг, финансируемых из бюджета, из

---

<sup>10</sup> Срок установлен с учетом поиска альтернативных источников финансирования проекта, в том числе за счет бюджетных средств публичного партнера с учетом возможного внесения изменений в закон о бюджете.

государственных (муниципальных) учреждений в частный сектор,<sup>11</sup> и позволит оценить все последствия таких соглашений с точки зрения обоснованности ценообразования и состояния инфраструктуры для предоставления общественно значимых услуг.<sup>12</sup>

Другой задачей проведения аудита проектов концессионных соглашений является оценка преимуществ ГЧП для государственных (муниципальных) органов исполнительной власти в сравнение с альтернативными механизмами взаимодействия государства и бизнеса, такими как традиционные контракты, аренда, продажа (приватизация).

#### 5. Предложения по правовому регулированию проектов ГЧП.

Целесообразно уточнить процедуру экспертизы и оценки проектов, получающих поддержку на основании нового закона «О защите и поощрении капиталовложений...». В настоящее время требования к процедуре оценки проектов не детализированы, что позволяет применять положения нового закона для обхода требований о проведении оценки сравнительных преимуществ ГЧП, а также порядка планирования гос. закупок на основании ст. 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе...». Следует и уточнить роль Минфина и крупнейших институтов развития в процедурах оценки и независимой экспертизы проектов, претендующих на получение поддержки со стороны государства.

Следует распространить предложенный новым законом «О защите и поощрении капиталовложений...» институт «связанных договоров», предусмотренных 2 п. 1 ст. 14 Закона, на всю систему ГЧП и концессий: возможность заключения связанных договоров создает предпосылки для льготного кредитования проектов банковскими организациями посредством обеспечения правовой связи между самим кредитным договором и обязательствами публично-правового образования по субсидированию кредитных ставок. Их применение может служить предпосылкой и для повышения Центральным банком доли облигаций частных партнеров в составе активов крупнейших инвесторов, включая негосударственные пенсионные фонды.

Одной из трудноразрешимых дилемм является дилемма, связанная с постоянным ужесточением условий предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, ограничивающих высокодотационные регионы и муниципальные

---

<sup>11</sup> Исключить снижение доходов больницы, когда минимальный объем частных инвестиций (ничтожно ниже расходов бюджета по инвестициям в здравоохранение) в действующее отделение гемодиализа, позволил перенаправить потоки денежных средств ФОМС в частную компанию

<sup>12</sup> Исключить возможность неисполнения обязательств концессионера по реконструкции систем коммунальной инфраструктуры, когда объемы ежегодных вложений компенсируются за счет повышения тарифов на услуги, но не обеспечивают восстановление инфраструктуры.

образования в праве на осуществление расходов, выходящих за рамки «первоочередных». С одной стороны, это препятствует участию публичных партнеров в новых проектах, с другой – актуальность повышения бюджетной дисциплины исключительно высока. Одним из возможных вариантов решения проблемы является установление процедуры согласования ГЧП- и концессионных проектов с федеральным финансовым ведомством и профильными отраслевыми органами государственной власти, наряду с прямым указанием в актах, определяющих условия предоставления дотаций и содержание соглашений об их предоставлении, на возможность осуществления дотационными публично-правовыми образованиями расходов, связанных с участием в ГЧП – и концессионных соглашениях, но не относящихся к категории «первоочередных».

Целесообразно более детально регламентировать вопрос о применении механизмов ГЧП в национальных проектах и принимаемых в их развитие госпрограммах, что будет способствовать признанию обоснованными соответствующих расходов ППО регионального и местного уровня, вынужденных при планировании своей расходной политики ориентироваться на федеральные приоритеты. В настоящее время необходимость развития ГЧП, в лучшем случае упоминается в числе индикаторов эффективности госпрограмм (а во многих госпрограммах не упоминается совсем), тогда как практика выделения ГЧП в качестве самостоятельного программного направления широкого развития не получила.

Эпидемия коронавирусной инфекции показала, что в дополнительной правовой регламентации нуждается и понятие «существенного изменения условий» ГЧП- и концессионных соглашений, а также порядок их пересмотра в условиях как чрезвычайных ситуаций, так и «существенного изменения» экономических условий реализации проектов, не признаваемого таковыми (прим. – эпидемия официально не была признана чрезвычайной ситуацией, в результате чего возникла целая серия судебных споров, в каждом из которых частные партнеры вынуждены были доказывать, что именно объективно сложившиеся обстоятельства повлияли на результаты и сроки реализации проекта). В т.ч., требуется определение порядка переноса сроков, а также изменения иных условий соглашений, позволяющих частному партнеру избежать расторжения соглашения по формальным основаниям, включая введение упрощенного порядка пересмотра соглашений без участия ФАС России; требуется и определение порядка пересмотра условий и сроков соглашения по инициативе публичного партнера в ситуации сокращения целевых трансфертов из вышестоящего бюджета (к примеру, в случае возможного пересмотра объемов финансирования и сроков реализации госпрограмм).

На уровне Бюджетного кодекса следует определить понятие и условия использования «внебюджетных источников» финансирования программных мероприятий, включая мероприятия, реализуемые посредством ГЧП и концессий.

Механизмы ГЧП используются, в т.ч., для обхода требований и ограничений, установленных Минфином России в части долговой политики субфедерального и местного уровня. Это приводит к неконтролируемому наращиванию обязательств, представляющих из себя квази-долг (модификацию искореняемой Минфином практики субфедеральных заимствований на коммерческих условиях), необходимо: а) сформировать систему учета подобных обязательств; б) установить для них определенные требования и ограничения, взаимоувязанные с требованиями федерального финансового ведомства в отношении бюджетной дисциплины и долговой политике.

Следует рассмотреть вопрос о возможности допуска институтов развития иных лиц, находящихся под контролем публично-правовых образований, к прямому участию в ГЧП –проектах (что потребует пересмотра пункта 2 ст. 5 Федерального закона о ГЧП).

В законах о ГЧП и о концессиях следует более детально регламентировать вопрос о заключении соглашений со множественностью сторон (в настоящее время примером такого взаимодействия являются муниципальные концессии в области тепло- и водоснабжения, получающие поддержку регионального уровня, однако по прочим направлениям вопрос законодателем не проработан).

Целесообразно рассмотреть вопрос о более детальном разграничении случаев, когда заключение ГЧП- или концессионного соглашения допускается, и когда в обязательном порядке должны использоваться гос. закупки. Проблема особенно актуальна для случаев, когда ГЧП- проект полностью финансируется из бюджета с применением различных форм платежей публичного партнера – ФАС России нередко оспаривает подобные сделки в суде.

Следует детализировать регламентацию вопроса о видах платежей публичного партнера, а также о том, в каких случаях (и применительно к каким видам проектов) платежи публичного партнера могут покрывать 100 процентов издержек, связанных с реализацией проекта. Представляется, что это, в первую очередь, все случаи, когда проект не предполагает оказания услуг на коммерческой основе – к примеру, строительство здания школы с последующей его передачей публичному партнеру.

Следует устранить риск неполной загрузки социальных объектов, создаваемых на базе ГЧП и концессий за пределами трехлетнего срока, установленного для бюджетного планирования.

Следует расширить возможности негосударственных пенсионных фондов по инвестированию в облигации частных партнеров и концессионеров, которые в 2019 г. сократились по причине снижения доли активов с повышенным уровнем риска в портфеле данной категории инвесторов, а также в связи расширением перечня видов активов потенциально доступных для инвестирования.

В Законе о ГЧП (ст. 17 и 18) следует прямо определить предмет правового регулирования на региональном и местном уровнях. Предположительно, это – процедурные вопросы, касающиеся непосредственного взаимодействия частного партнера с органами гос. власти субъектов РФ и местной администрацией.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ мирового опыта показал наличие большого количества разнообразных типов контрактов ГЧП, которые могут применяться в зависимости от проводимых действий с объектом, который поддерживается/возводится/реконструируется в рамках реализации проекта. Каждый тип контракта включает в себя несколько этапов, которые отличаются в зависимости от основной цели проекта ГЧП (например, если основной целью проекта является создание нового инфраструктурного объекта, то выбирают контракт DBFO или ВТО, а если основной целью контракта является поддержание существующего объекта, то применяют контракт типа О&М). При этом в некоторых странах мира (Австралия, ЮАР и др.) происходит стандартизации типов ГЧП контрактов, для того чтобы сократить значительные временные и финансовые затраты, которые могут быть связаны с выбором типа партнерства.

По результатам анализа, можно отметить, что экономическая теория определяет следующие преимущества ГЧП, по сравнению с созданием бюджетной сети:

- Избегание «белых слонов» - проектов, в рамках реализации которых выгоды общества окажутся меньше затрат.
- Использование наиболее экономичных технологических решений при реализации ГЧП-проекта в рамках контрактов жизненного цикла.

Однако данные преимущества необязательно могут быть реализованы. В частности, для реализации первого преимущества есть ряд необходимых (необязательно достаточных) условий. Во-первых, частный инвестор должен осуществлять инвестиции в проект как можно больше за счёт собственных средств, а соучастие бюджета должно быть сведено к минимуму. Во-вторых, возмещение затрат частному инвестору должно происходить преимущественно за счёт платежей конечных получателей услуг, материальное обеспечение которых осуществлялось за счёт ГЧП соглашения. Например, плата за проезд по автодороге (транспортная услуга). В-третьих, значение имеет распределение риска невыхода проекта на запланированные значения поступления от платежей конечных пользователей. Нередко в ГЧП-соглашениях можно встретить «оговорку при плохой погоде», подразумевающую возмещение части затрат бюджетом частной стороне при невыходе на запланированный уровень выручки от проекта. Или бюджет обязуется выплачивать фиксированную сумму частной стороне, взяв на себя полностью риск «плохой погоды». Чем в большую долю данного риска берёт на себя частная сторона, тем больше вероятность реализации первого преимущества.

Касательно второго преимущества, следует сказать, что для него ключевым условием является распределения риска изменения затрат. Чем больше этот риск ложится

на частную сторону, тем больше стимулов у частного инвестора реализовывать второе преимущество. Однако здесь может возникнуть проблема того, что частный инвестор может снизить качество выполняемых работ, если возможные потери от несоблюдения качественных характеристик окажутся ниже потерь частной стороны от должного исполнения своих обязательств.

Компенсированные меры обеспечивают институциональную основу для развития ГЧП; рассмотренные выше факторы и их ограничивающие воздействия могут быть более значимыми или даже решающими для отдельных инструментов механизма ГЧП, отраслей, регионов и категорий частных инвесторов. Так, основным ограничительным фактором для развития взаимодействия государства и организаций МСП, включая некоммерческие, или социально ориентированных организаций является доступность кредитов. Так, минимальная стоимость проектов, финансируемых Газпромбанком, составляет 1 млрд руб., при этом инвестор должен профинансировать не менее 20% от стоимости проекта. Еще одним условием данного банка является наличие у потенциального участника ГЧП опыта проектирования, строительства и реконструкции, что также не всегда применимо к МСП.

Несмотря на существенные положительные изменения в институциональной основе государственно-частного партнерства, отмечаемые за последнее пятнадцатилетие, потенциал данного механизма для решения задач социально-экономического развития страны достаточно высок и может быть использован как для увеличения объема частных инвестиций, так и для расширения отраслей, секторов и субъектов РФ, участвующих в проектах ГЧП. Для выявления таких «ниш возможностей» представляется необходимым на основе кейсового анализа проектов установить «инструментальные» факторы, возникающие на всех стадиях реализации проекта, ограничивающие использование государственно-частного партнерства.

Можно отметить, что в целом, инвестиционные расходы консолидированных бюджетов субъектов в проекты ГЧП имеют высокий уровень концентрации ресурсов, направляемых на реализацию единичных проектов, при этом сокращается «охват» проектами ГЧП по уровням бюджетных полномочий и отраслям. Можно признать, что использование показателя объема инвестиций субъекта РФ не является достаточно обоснованным при оценке развития ГЧП в регионах.

Как отмечалось ранее механизмы ГЧП активно развиваются на российском рынке с начала 2010-х годов. Однако, несмотря на большое количество соглашений с использованием механизмов ГЧП в России на настоящий момент все еще трудно оценить эффективность реализации данных соглашений в виду долгосрочного характера

реализации большинства из них. К сожалению, мониторинг реализации большого количества концессионных соглашений затруднен ввиду отсутствия в общем доступе части отчетности.

Несмотря на то, что российский опыт реализации ГЧП проектов характеризуется большим количеством проектов в области ЖКХ, что не характерно для мировой практики, наиболее крупные ГЧП проекты также как и в западной практике применения наиболее часто реализуются в области транспортной инфраструктуры.

Таким образом, можно отметить, что ожидаемые результаты на заключительном этапе исследования были достигнуты в полной мере, а именно:

- выявлены факторы, оказывающих значимое влияние на распространенность ГЧП-механизма в инвестиционной деятельности в мире,
- определены правовые проблемы и ограничения в развитии механизма ГЧП в России,
- выявлены и проанализированы особенности организационно-институциональной среды реализации ГЧП-проектов в России, а также
- сформулированы предложения по расширению практики использования механизмов государственно-частного партнерства в России.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. «Официальный сайт ЕРЕС, режим доступа: <https://www.eib.org/eres/>».
2. «Delivering the PPP promise, PWC, 2016».
3. «Официальный сайт PPPknowledgelab, режим доступа: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>».
4. «Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships. Purposes, Methodology and Recent Trends. European PPP Expertise Centre, 2012».
5. «Официальный сайт Brinknews, режим доступа: <https://www.brinknews.com/we-analyzed-over-3700-public-private-partnerships-heres-what-we-found/>».
6. «Федеральный закон от 21.07.2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»».
7. «Постановление Правительства РФ от 23.11. 2005 г. № 695 «О Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межрегиональное значение»».
8. «Постановление Правительства от 9 февраля 2007 г. N 90 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения»».
9. «Александр Истомин Формирование рынка долгосрочных инвестиций и лучшие практики реализации инфраструктурных проектов через инструмент концессионных облигаций. Управляющая компания «Лидер». Октябрь. 2017 г.,» Доклад. – Режим доступа: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/44126/8.pdf>.
10. «Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 32 с.,» Текст. –Режим доступа: [http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017\\_B5\\_Block\\_31-03-2017-web.pdf](http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf).
11. «Министерство экономического развития. Информационно-аналитический обзор о развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Февраль, 2020 – Режим доступа:» <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf>.
12. «Федеральный закон от 01.04.2020 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»».

13. «Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства». (подготовлен Минэкономразвития России)// СПС КонсультантПлюс,»URL:<https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf>.

14. «Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. М.: ТЕИС, 2000 — 213 с.».

15. «Официальный сайт проекта «Неделя ГЧП в России», Режим доступа: <https://p3week.ru/forum-2019/prezentatsii>».

16. «Официальный сайт платформы Росинфра, режим доступа: <https://rosinfra.ru/>».

17. «Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 (ред. от 28.05.2020) "О Министерстве экономического развития Российской Федерации"».