

УДК 338.14 DOI: 10.14451/1.236.102

Анализ деятельности государственно-частных партнерств в России*

© 2024 Качкова Ольга Евгеньевна

Ведущий научный сотрудник Центра научных исследований и стратегического консалтинга Факультета налогов, аудита и бизнес-анализа, кандидат экономических наук. Финансовый университет при Правительстве РФ.
E-mail: OEkachkova@fa.ru

Ключевые слова: анализ, законодательная база, инфраструктурные проекты, партнерство, потребность общества, рыночная экономика.

Активная фаза развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации началась в 2000-х годах и развивается по настоящее время, что обусловило актуальность данного исследования. В последнее время в России государственно-частное партнерство – основной инструмент реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов, которые способствуют модернизации государственной экономики и улучшению качества жизни населения.

Введение

Процесс формирования и развития государственно-частного партнерства (далее ГЧП) в России берет свое начало с 1990-х годов. Этот период характеризуется распадом Советского Союза и переходом страны к рыночной экономике, что в результате выявило неспособность государства в полной мере удовлетворять потребности общества.

Одним из важных моментов стало принятие закона № 156-ФЗ в 1991 году, поспособствовавшего привлечению частных инвестиций в различные инфраструктурные проекты, к тому же закрепившего законодательную базу для взаимодействия между государством и частным сектором. На основе Федерального закона регулируют-

ся и регламентируются отношения, связанные с привлечением денежных средств и иного имущества. Законом предусматриваются направления по «размещению акций или заключения договоров доверительного управления в целях их объединения и последующего инвестирования в объекты, определяемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также с управлением (доверительным управлением) имуществом инвестиционных фондов, учетом, хранением имущества инвестиционных фондов и контролем над распоряжением указанным имуществом» [11].

Цель исследования – проанализировать становление и развитие ГЧП в России и выявить основные тенденции и закономерности.

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета. (Р)

Методы исследования

Написание статьи сопровождалось применением ретроспективного анализа, методов сравнения, сопоставления, логического мышления.

Результаты исследования и их обсуждение

ГЧП в России начало активно развиваться в начале 2000-х годов, но только с 2005 года стала формироваться законодательная база, когда был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. Закон направлен на привлечение инвестиций в экономику России. «Законом предусмотрено обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям» [10].

В 2015 году был принят закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ, предоставляющий наибольшие возможности в части реализации проектов ГЧП. «Целью настоящего Федерального закона является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику России и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления» [9].

Развитие ГЧП в России (составлено авторами на материалах [3]):

1. 1990–2000 гг.

- Бизнес участвует в создании объекта инфраструктуры в рамках госзаказа (в основном в виде строительно-монтажных, либо проектно-изыскательных работах).
- Создаются первые свободные экономические зоны на федеральном уровне, а в некоторых случаях местные органы власти самостоятельно принимают решение о создании таких зон. Зачастую, данные зо-

ны функционировали как офшорные: резиденты, получая дивиденды от нахождения в зоне, продолжали свою деятельность за их пределами. В итоге все это привело к безуспешной попытке принятия проекта Федерального закона «О свободных экономических зонах».

- Идет массовая процедура приватизации государственного и муниципального имущества, при этом представители бизнес-структур стремятся оказывать прямое влияние на политические процессы в государстве.
 - Государство массово раздает преференции частным партнерам без учета территориальных особенностей, планируемых к реализации проектов.
2. 2000–2010 гг.
- Формирование законодательной базы по особым экономическим зонам и концессионным соглашениям.
 - Бизнес участвует в оказании сопутствующих услуг (в основном аутсорсинг в рамках госзаказа).
 - Государство содействует в создании инфраструктуры для реализации проектов (в рамках федеральных целевых программ, особых экономических зон, Внешэкономбанка, Российской венчурной компании, Инвестиционного фонда России).
3. 2010–2015 гг.
- Бизнес участвует в создании и эксплуатации объектов «под ключ» (в рамках концессионных соглашений).
 - Государство принимает на себя часть затрат и (или) дает условные гарантии по проекту (в рамках концессионных соглашений).
 - Государство содействует в создании инфраструктуры для реализации проектов (в рамках Российского фонда прямых инвестиций, территорий опережающего социально-экономического развития, региональных инвестиционных программ и фондов).
4. 2015 г. – по настоящее время

- Формирование законодательной базы по государственно-частному партнерству.
- Совместная реализация инвестиционных проектов в социально-значимых отраслях с гибким разделением рисков, в различных формах и по широкому перечню отраслей (в рамках КЖЦ, СЧП, СПИК, КС, «офсетных контрактов», энергосервисных контрактов с признаками ГЧП, СПК и пр.).

Государственно-частное партнерство имеет ряд преимуществ, которые способствуют росту эффективности управления, улучшают качество оказываемых услуг и обеспечивают формирование подходящих условий для инвестиций.

Преимущества ГЧП (составлено авторами по материалам [8]):

- Повышение эффективности государственных (муниципальных) расходов. Объединение финансовых, интеллектуальных и материальных ресурсов государственно-го и частного секторов позволяет использовать ресурсы общественного сектора более эффективно. Государственный сектор предоставляет доступ к своим ресурсам и инфраструктуре, что помогает снизить затраты на инфраструктуру и развитие, в то время как частный сектор может предложить более эффективные методы и технологии, которые помогут снизить затраты на реализацию совместных проектов.
- Эффективное управление рисками. Значительная часть проектов остается нереализованной из-за угрозы рисков. Государственно-частное партнерство позволяет минимизировать риски. Так, государство успешно справляется с политическими и правовыми рисками, а частный бизнес – с коммерческими, техническими и финансовыми. Объединение возможностей партнеров позволяет уменьшить влияние рисков на реализацию проектов.
- Консолидация ресурсов общественного и частного секторов. Позволяет осуществлять масштабные и значимые проекты, недоступные каждому партнеру

в отдельности.

- Результат привлечения частных партнеров. Происходит рост числа реализованных проектов, повышается качество общественных благ, а также растет возможность поддержки построенного объекта в период эксплуатации.

Помимо преимуществ, государственно-частное партнерство сталкивается с определенными сложностями и барьерами, которые замедляют процесс развития данной сферы. Такие ограничения носят не только законодательные и правовые барьеры, но и различия в поставленных целях государства и частного сектора в реализации ГЧП проектов. Это безусловно затрудняет процесс эффективного сотрудничества.

Сложности и барьеры в организации ГЧП [8]:

- Неразвитость инфраструктуры. Без должного уровня инфраструктуры невозможно успешно развивать государственно-частное партнерство, так как частные инвесторы не заинтересованы в инвестировании средств в проекты без должного уровня развития инфраструктуры.
- Коррупция и произвол государственных и местных органов власти. В России коррупция является многоплановой и сложной проблемой, которая оказывает влияние на многие сферы общественной жизни. Она также является одной из причин, по которой многие компании избегают участия в некоторых проектах государственно-частного партнерства.
- Недостаточная правовая база для развития государственно-частного партнерства. Это осложняет взаимодействие между государством и частными инвесторами и не позволяет успешно реализовывать многие проекты государственно-частного партнерства.
- Недостаточная прозрачность отношений между партнерами. Различного рода ограничения, действующие на региональном и местном уровне, изменение цены контракта в процессе его исполнения, неоднозначность в распределении рисков, сложность в оценке возможной прибыли

ли – все это ограничивает привлекательность государственно-частных проектов для частного бизнеса.

Министерством экономического развития РФ сформулирована классификация организационно-правовых форм ГЧП, реализующих инфраструктурные проекты на основе механизмов ГЧП [1]:

- концессионные соглашения;
- соглашения о ГЧП;
- контракты жизненного цикла;
- специальный инвестиционный контракт;
- инвестиционный договор;
- офсетная закупка;
- энергосервисные контракты.

В статье мы остановимся более подробно на концессионных соглашениях – одной из наиболее распространенных форм ГЧП, при которой частный партнер берет на себя обязательства по созданию (реконструкции) и последующей эксплуатации объекта инфраструктуры на определенный срок. В свою очередь, государственный партнер предоставляет право владения и управления этим объектом. После окончания срока действия соглашения право собственности может вернуться к государству.

«Концессия (концессионное соглашение) является одной из ключевых моделей ГЧП и представляет в наибольшей степени развитую, комплексную и перспективную форму» [2]. Отличительной особенностью концессии является то, что государство в рамках партнерских отношений, «оставаясь полноправным собственником имущества (как правило), составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции (по факту управление инфраструктурным объектом) и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии» [2]. Данные соглашения регулируются Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. Помимо основного закона, правовую базу заключения

концессионных соглашений составляют:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2015 № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения» [6];
- Постановление Правительства РФ от 24.04.2014 N 368 (ред. от 23.06.2022) «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения» [5];
- Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 N 138 (ред. от 20.01.2015) «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения» [4];
- нормативно-правовые акты субъектов РФ (в пределах регулирования, установленного 115-ФЗ) и др.

Концессионные соглашения чаще всего используются в секторах, где важна инфраструктура общего пользования и есть необходимость в крупных инвестициях, таких как транспорт (дороги, аэропорты, порты), коммунальное хозяйство (водоснабжение, энергетика), образовательные и медицинские учреждения. К основным аспектам концессионных соглашений относятся приведенные ниже.

- Срок действия. Концессионные соглашения заключаются на длительный срок, за который концессионер должен не только окупить вложенные инвестиции, но и получить прибыль.
- Инвестиционные обязательства. Концессионер обычно принимает на себя значительные инвестиционные обязательства по модернизации или созданию новой инфраструктуры.
- Разделение рисков. Важная особенность концессионных соглашений заключается в разделении рисков между государством и частным партнером. Государство, например, может сохранить за собой регуляторный и социальный риски, в то время как экономический риск ложится на концессионера.

- Платежи государству или получение поддержки. В зависимости от условий соглашения концессионер может выплачивать государству регулярные концессионные платежи или, наоборот, получать какую-то форму поддержки (например, налоговые льготы) для реализации проекта.
- Права и обязанности сторон. Концессионные соглашения подробно регулируют права и обязанности сторон, стандарты предоставления услуг, контроль за их исполнением и механизмы разрешения конфликтов.

В таких соглашениях участвуют две стороны.

1. Концедент – государственный орган или муниципалитет, предоставляющий концессию. Концедент передает концессионеру право на использование объекта, владение им или управление им на определенных условиях, обычно за плату. «Концедент – России, от имени которой выступает Правительство России или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, или орган публичной власти федеральной территории, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления» [10].
2. «Концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица» [10].

Для каждой из сторон концессионные соглашения несут определенные преимущества:

1. Преимущества для концедента:
 - Привлечение инвестиций. Государство привлекает частные инвестиции для развития и модернизации инфраструктуры, которые могут не быть доступны в бюджете.
 - Снижение бюджетной нагрузки. Реализа-

ция проектов через концессии позволяет снизить финансовую нагрузку на бюджет, поскольку инвестиции и риск берет на себя частный партнер.

- Повышение эффективности. Частный сектор часто может управлять активами более эффективно, обеспечивая более высокое качество услуг по сравнению с государственным сектором.
 - Инновации. Частные компании, стремясь повысить прибыльность, могут внедрять новые технологии и инновационные подходы в управление и обслуживание активов.
 - Экономическое развитие. Концессии могут способствовать созданию новых рабочих мест и развитию связанных секторов экономики.
2. Преимущества для концессионера:
 - Доступ к ресурсам. Концессия дает возможность частным компаниям получить доступ к природным ресурсам или управлять государственным или муниципальным имуществом, которое было бы недоступно без такого соглашения.
 - Выгодное вложение капитала. Концессионные проекты могут обеспечить стабильный доход на долгий срок и являются привлекательными для инвестиций.
 - Стабильность и предсказуемость. Концессионные договоры, как правило, заключаются на длительный период и обеспечивают юридическую защищенность и стабильность бизнеса.
 - Государственная поддержка. В рамках концессионных соглашений частные компании могут рассчитывать на поддержку государства в вопросах регулирования и обеспечения необходимых условий для успешной деятельности.
 - Разделение рисков. Во многих случаях риски проекта разделяются между государством и частным инвестором, что снижает финансовые риски для последнего.

Наиболее популярные проекты ГЧП в части концессионных соглашений представлены в таблице 1.

Таблица 1. Проекты ГЧП на основе концессионных соглашений (составлено авторами).

Проект	Инициатор/концессионер	Дата подписания концессионного соглашения	Срок соглашения, лет	Объем инвестиций, млрд руб.	Особенности возврата инвестиций
Железная дорога Элегест-Кызыл-Курагино	АО «ТЭПК «Кызыл-Курагино»	17.05.2018	30	194,2	Прямой сбор платы с потребителей, плата концедента
Северный широтный ход (Обская-Салехард-Надым)	ООО «СШХ»	02.10.2018	35	134,4	Плата концедента, прямой сбор платы с потребителей
Обход Тольятти с мостовым переходом через Волгу	ХП «Концессионная компания «Обход Тольятти»»	16.10.2019	20	120,8	Плата концедента, прямой сбор платы с потребителей
Автодорога Солнцево-Железнодорожный	ООО «Пыткаринская платная дорога»	01.02.2020	29	86,7	Плата концедента, прямой сбор платы с потребителей
Центральная кольцевая автодорога (комплекс № 3 и № 4)	«Автодорожная строительная корпорация», ООО «Юго-восточная магистраль»	11.08.2016, 2.06.2017	30	169,4	Плата концедента
Мост через реку Лену в Якутии	«Восьмая концессионная компания»	13.02.2020	25	83,2	Плата концедента, прямой сбор платы с потребителей
Скоростная трасса М-11 Нева	Северо-Западная концессионная компания», ООО «Магистраль двух столиц»	27.02.2009 (15-58 км), 18.11.2014 (543-684 км)	27-31	142,2	Плата концедента, прямой сбор платы с потребителей
Международный аэропорт Шереметьево	АО «Международный аэропорт Шереметьево»	25.12.2018	49	61	Прямой сбор платы с потребителей

Таблица 2. Сравнительный анализ правовых форм государственно-частного партнерства (составлено авторами по материалам [3]).

Правовая форма ГЧП	Сущность формы	Количество реализованных проектов на 2024 г.	Сфера применения	Сроки заключения	Преимущества	Недостатки
Концессионное соглашение	Передача партнеру-концессионеру прав на создание (и/или) управление объектом инфраструктуры на определенный срок. Концессионер обязуется эксплуатировать объект и инвестировать в его развитие	5134	Транспорт; ЖКХ; Социальная инфраструктура; Военная инфраструктура; Образование; Культура и спорт	49 лет	Долгосрочность отношений, стабильность условий, возможность получения фиксированной доходности	Высокие требования к начальным инвестициям, сложность процесса заключения, высокие риски для частного партнера
Соглашение о ГЧП/МЧП	Формализованное сотрудничество между государством и частным партнером для реализации проектов инфраструктуры или обеспечения услуг, при котором риски и выгоды разделяются	188	Здравоохранение; Образование; Транспорт; ЖКХ; Линии связи и коммуникации	Не менее 3-х лет	Разделение рисков, привлечение частных инвестиций в инфраструктурные проекты	Могут быть трудности в четком разделении ответственности и рисков
Контракты жизненного цикла	Особый тип договора, предусматривающий проектирование, строительство, финансирование, управление и обслуживание объекта в течение всего жизненного цикла	43	Объекты капитального строительства в сфере здравоохранения, социального обслуживания граждан, в сфере культуры; Создание и ввод в эксплуатацию IT-технологий; Модернизация инфраструктуры морских и речных портов, аэродромов; Закупка железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, воздушных и морских судов	10-25 лет (равен сроку жизненного цикла объекта)	Полная ответственность одного партнера за жизненный цикл объекта, оптимизация затрат	Сложность и высокая стоимость контрактов, долгосрочная фиксированность условий

«В настоящее время в России из всех форм ГЧП концессии используются наиболее активно, так как, во-первых, они носят долгосрочный характер, во-вторых, концессионер обладает достаточной свободой для принятия управленческих решений, в-третьих, государство как концедент – обладатель права собственности на объект концессии – имеет большое количество рычагов воздействия на другую сторону, если концессионер нарушил условия заключенного КС или законодательства РФ» [2].

В таблице 2 проведем сравнительный анализ правовых форм ГЧП.

Библиографический список

1. Брусницына М. Н. Формы государственно-частного партнерства в России // Молодой ученый. – 2020. – 49 (339). – С. 83–86. – URL: <https://moluch.ru/archive/339/76175/> (дата обр. 12.03.2024).
2. Исаева Н. А., Пономарёва Д. Г. Привлечение частных инвестиций в экономику России посредством концессионных соглашений // Вестник НГУЭУ. – 2022. – № 1. – С. 224–237. – URL: <https://cyberleninka.ru/manual/n/privlechenie-chastnyh-investitsiy-v-ekonomiku-rossii-posredstvom-kontsessiionnyh-soglasheniy> (дата обр. 12.03.2024).
3. Меджидов З. У. Формы государственно-частного партнерства в России: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2022. – № 3. – С. 73–95. – URL: <https://cyberleninka.ru/manual/n/formy-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossii-sravnitelnyy-analiz> (дата обр. 11.03.2024).
4. Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 138 (ред. от 20.01.2015) «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85366 (дата обр. 13.03.2024).
5. Постановление Правительства РФ от 24.04.2014 № 368 (ред. от 23.06.2022) «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162327/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b (дата обр. 13.03.2024).
6. Постановление Правительства РФ от 31.03.2015 № 300 (ред. от 28.11.2023) «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177617 (дата обр. 12.03.2024).
7. Росинфра. ТОП - 10 крупных концессионных проектов. – URL: <https://rosinfra.ru/news/top-10-kрупnyh-koncessiionnyh-proektov> (дата обр. 14.03.2024).
8. Слепцова Е. В., Цатурян А. А. Перспективы развития государственно-частного партнерства в России // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2023. – 4–2 (98). – С. 150–152. – URL: <https://cyberleninka.ru/manual/n/perspektivy-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossii-3> (дата обр. 11.03.2024).
9. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/65dbfd8a5b8d8a0920a1d468321adbd77fa85b8 (дата обр. 06.03.2024).
10. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О концессионных соглашениях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/1b1eee3da9aa3251b1844b8c6ead6ef91e40d3a0 (дата обр. 06.03.2024).
11. Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ (ред. от 19.12.2023) «Об инвестиционных фондах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34237/520e2daf7461a8cc0ce10a69441ee01a5763555f (дата обр. 06.03.2024).