
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 338(470+571)

ББК 65.9(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-129-137

A.N. Romantsov, Doctor of Sciences (Economics), Professor of the Organization Management Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

A.V. Fomenko, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of the Organization Management Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP AS A TOOL
OF DEVELOPMENT
OF INFRASTRUCTURE
OBJECTS
AND IMPLEMENTATION
OF SOCIALLY
SIGNIFICANT PROJECTS**

The essence of public-private partnership as a coalition of authorities and business in the implementation of projects important for the life of society members and the implementation of socially significant programs is revealed. The role of the government in the development of public-private partnership in the territory of our country is shown. Problems are considered that slow down the development of public-private partnerships at the present time.

Key words and word-combinations: public private partnership, investments, investment project, concession agreement.

A.H. Романцов, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента организации Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: romanov@yandex.ru)

A.B. Фоменко, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента организации Поволжского института имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: alexv1a75@yandex.ru)

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО
КАК ИНСТРУМЕНТ
РАЗВИТИЯ ОБЪЕКТОВ
ИНФРАСТРУКТУРЫ
И РЕАЛИЗАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫХ
ПРОЕКТОВ**

Аннотация. Раскрывается сущность государственно-частного партнерства как коалиции органов власти и бизнеса при осуществлении проектов, важных для жизни членов общества и реализации социально значимых программ. Показана роль органов государственного управления в развитии государственно-частного партнерства на территории России. Рассматриваются проблемы, замедляющие развитие государственно-частного партнерства в настоящее время.

Ключевые слова и словосочетания: государственно-частное партнерство, инвестиции, инвестиционный проект, концессионное соглашение.

В настоящее время властные структуры на всех уровнях управленческой иерархии призваны стимулировать процессы инновационного развития предприятий и территорий, обеспечивая поддержку научно-технической и инновационной деятельности, разработки и внедрения в производстве современных технологий, стремления частных инвесторов участвовать в этих процессах. Однако перед ними всегда будут возникать проблемы, обусловленные необходимостью развития различных видов инфраструктуры, так как от этого зависит решение вопросов, появляющихся при разработке и реализации социально значимых проектов различной направленности.

В последние годы, как отмечает А.В. Овешникова, к решению проблемы развития инфраструктуры все чаще привлекается внимание экономистов, поскольку состояние инфраструктурной составляющей отражает наличие потенциала роста эффективности современных экономических систем, что крайне важно для функционирования народного хозяйства в целом [1, с. 3].

В.В. Переверзева и Т.В. Юрьева подчеркивают значимость инфраструктуры для развития регионов, для их взаимодействия с национальным и международным рынками. Низкий уровень развития объектов инфраструктуры замедляет темпы экономического роста, снижает конкурентоспособность субъектов хозяйствования, деловую активность и инвестиционную привлекательность регионов. Проведенное авторами исследование свидетельствует о том, что экономика значительной части российских регионов существенно отстает по уровню развития инфраструктуры от потребностей современного общества, использующего передовые информационные и цифровые технологии [2, с. 3].

П.А. Пыхов и Т.О. Кашина выделяют три уровня инфраструктуры: микро-, мезо- и макроуровень. На микроуровне инфраструктура обеспечивает функционирование любой фирмы независимо от индивидуального технологического процесса. На мезоуровне инфраструктура обслуживает определенную территорию: республику, край, область, город, поселок, село. Это системы обеспечения электроэнергией, водой, теплом, связью, профессиональным и народным образованием, здравоохранением и т.д. На мезоуровне инфраструктура представлена как совокупность объектов или сооружений, обслуживающих определенную территорию, а на микроуровне — как совокупность инженерно-технических сооружений, необходимых для функционирования любой фирмы. На макроуровне функционируют производственная, социально-бытовая и институциональная инфраструктуры. В целом инфраструктура сегодня становится индикатором уровня общественного развития, являясь фундаментом национальной экономики, от которого зависит степень экономической активности. По мнению ученых, инфраструктура должна рассматриваться как комплекс отраслей, имеющих подчиненный и вспомогательный характер по отношению к общему устройству экономической и политической жизни, которые обеспечивают функционирование и воспроизводство соответствующих систем на макроуровне [3, с. 44–45].

На современном этапе функционирования национальной экономической системы успешная реализация инфраструктурных инвестиционных про-

ектов возможна только при объединении потенциалов и интересов органов государственной власти и частного бизнеса. Универсальным и эффективным механизмом взаимодействия сторон при такой интеграции становится государственно-частное партнерство. Акцент на использовании механизма государственно-частного партнерства сделан в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [4].

Как коалиция органов власти и бизнеса при осуществлении проектов, важных для жизни членов общества, и реализации социально значимых программ государственно-частное партнерство направлено не только на максимальное задействование потенциалов его участников, но и на снижение для них рисков при реализации проектов. Для органов власти они снижаются за счет сокращения бюджетной нагрузки, для бизнес-структур — за счет получения преференций и гарантий своей выгоды.

Фактором привлекательности государственно-частного партнерства может стать также накопление опыта реализации подобных проектов для всех участвующих сторон. Для бизнеса — это обеспечение безупречной репутации инвестора и получение перспективы дальнейшего участия в масштабных проектах, а для органов власти — получение возможности умножить инвестиционную привлекательность своей территории. Следовательно, такая коалиция обеспечивает взаимную выгоду для всех участников.

Органы власти на любом уровне управленческой иерархии при ограничении или отсутствии у них бюджетных средств получают возможность привлекать бизнес-структуры в качестве инвесторов для реализации инфраструктурных проектов. Кроме того, они могут исключить случаи завышения стоимости строительства и эксплуатации инфраструктурных проектов на основе объединения нескольких этапов в процессе их реализации. Бизнес-структуры, в свою очередь, получают от органов власти гарантии возврата инвестируемых средств на основе установления фиксированной доходности от реализации проектов. Отсюда следует, что государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса предполагает не ослабление роли государства, а усиление институтов и механизмов партнерства, направленных на социализацию общественных отношений [5, с. 14].

Справедлива позиция М.А. Бражникова и И.В. Хориной в том, что государственно-частное партнерство, с одной стороны, обеспечивает создание необходимых условий для успешного освоения инновационных процессов, а с другой — выступает одной из форм инициирования и внедрения изменений (трансформации модели управления бизнесом в целях адаптации своих действий под стандарты государственно-частного партнерства). Авторы подчеркивают, что без освоения руководителями методик управления изменениями поставленная задача внедрения механизма государственно-частного партнерства не может быть решена ни на уровне развития отдельного региона (кластера), ни в рамках совершенствования деятельности отдельного предприятия. Кроме того, небезосновательно предлагается закрепить за соответствующими институтами подготовки кадров выполнение задачи формирования необходи-

мых компетенций в сфере государственно-частного партнерства, обеспечив соответствующую процедуру обучения представителей обеих сторон [6, с. 21, 25].

В современной российской практике применяются различные варианты реализации государственно-частного партнерства. Одним из них стало подписание органами власти и бизнес-структурами административного договора, который предусматривает проектирование, финансирование, строительство и иные виды деятельности в отношении различных объектов. По сути, такой договор — это государственный контракт, выполняемый за счет государственного финансирования бизнес-структурой, выступающей в роли подрядчика. Ей органы власти могут предоставить различные льготы, но без передачи права собственности на объект и права распоряжения выделяемыми средствами. По другому варианту реализации государственно-частного партнерства бизнес-структуре передается в аренду государственная или муниципальная собственность на конкретный период, по истечении которого объект аренды может быть выкуплен арендатором по лизинговому договору либо в рамках иного соглашения.

Вариантом реализации государственно-частного партнерства стало создание совместных предприятий на основе долевого участия бизнеса и органов власти. В данном случае величина доли в уставном капитале определяет риски каждого участника и степень свободы бизнес-структуры. Еще одним вариантом реализации государственно-частного партнерства считается принятие соглашения о разделе продукции, при котором бизнес-структура получает право лишь на часть произведенной продукции.

Самым распространенным в отечественной практике вариантом реализации государственно-частного партнерства считается принятие концессионного соглашения, когда органы власти делегируют бизнес-структуре конкретные функции, являясь по-прежнему собственником имущества. Бизнес-структура вносит установленную соглашением плату, получая право на пользование произведенной продукцией и обеспечивая ее продажи [7, с. 1100]. Здесь следует подчеркнуть, что с правовой точки зрения концессионное соглашение и соглашение о государственно-частном партнерстве могут рассматриваться как автономные правовые институты, результат реализации которых регулируется федеральными законами.

В настоящее время государственно-частное партнерство регламентируется соответствующей законодательной базой — Федеральным законом «О концессионных соглашениях» [8] и Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9]. В соответствии с данной законодательной базой между сторонами в рамках государственно-частного партнерства могут заключаться соглашения об осуществлении различных видов деятельности: создание совместных предприятий, заключение подрядных договоров и концессионных соглашений, передача бизнес-структурам в доверительное управление государственного имущества, сдача в аренду объектов государственной собственности. Это приводит не только к смене форм и методов управления государственной собственнос-

тью в производственной и социальной сфере, повышая в них регулируемую роль государства, но и обеспечивает сбалансированность интересов, прав и ответственности участников партнерства при делегировании функциональных управленческих полномочий бизнес-структурам.

Для применения государственно-частного партнерства и, руководствуясь законодательной базой, органы власти должны прежде всего определить и выделить наиболее проблемные общественно значимые сферы, а затем разработать программу реализации соответствующих проектов. На практике уже продолжительное время осуществляются различные варианты концессионных соглашений. Например, строятся инфраструктурные объекты, где концессионером выступает бизнес-структура. По завершении строительства представители бизнеса получают право эксплуатировать объект в течение срока его окупаемости, после чего он передается органам власти. Концессионеру также могут передать право пользования и владения объектом на весь период соглашения, по окончании которого объект передается органам власти. Может реализовываться и такой вариант концессии, при котором построенный объект по истечении срока соглашения остается во владении бизнес-структуры. Возможен также вариант, когда концессионеру отводится еще и роль проектировщика объекта.

Преимущества концессии как варианта реализации государственно-частного партнерства сводятся к следующему:

— концессии снимают финансовую нагрузку с государственных органов власти, поскольку концессионер принимает на себя обязательство осуществлять все затраты по финансированию, управлению и текущему ремонту объектов, переданных в концессию, покрывая свои издержки, например, за счет тарифов;

— концессии устанавливают весьма жесткие долгосрочные, юридически оформленные, то есть стабильные, отношения между государством и концессионером;

— концессионные договоры позволяют привлекать частный, в том числе иностранный капитал, без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами.

К недостаткам концессионной формы хозяйствования относится слабая оперативная маневренность в рамках договоров, заключенных на продолжительное время, что лишает стороны мобильности при наступлении непредвиденных обстоятельств. Кроме того, в финансовом плане концессия — это долгосрочные и поэтому рискованные инвестиции, следовательно, при заключении концессионного соглашения должна быть обеспечена государственная гарантия рисков и возврата инвестиций с определенной маржой [5, с. 37].

Следует отметить, что в настоящее время, независимо от вариантов реализации, государственно-частное партнерство становится важной составляющей государственной инновационной политики, выступая катализатором инвестиционной деятельности, способствуя ускорению движения капитала в различных отраслях экономики [10]. Наряду с обеспечением появления новых видов инфраструктуры для общества государственно-частное партнерство

способствует внедрению прогрессивных технологий в производстве. В целом оно обеспечивает устойчивое инновационное развитие государства и ускоренный экономический рост, о чем свидетельствуют многочисленные примеры из практики.

С 2009 г. в России работает Некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства», в функции которого входит обеспечение консолидации участников рынка инфраструктурных проектов для развития механизмов государственно-частного партнерства. Центром осуществляется системная деятельность по созданию условий для развития и модернизации инфраструктуры на территории страны на основе применения механизма государственно-частного партнерства.

В начале 2017 г., после внесения необходимых поправок в законодательные и нормативно-правовые акты, включился в работу механизм мониторинга реализации проектов государственно-частного партнерства, в том числе концессий. Отметим, что в реальной практике к настоящему времени в данной сфере уже накоплен немалый организационный опыт. К сожалению, в рамках работы данного механизма он не изучается и не систематизируются возникающие проблемы и противоречия. Это особенно важно для обеспечения успеха и для того, чтобы застраховать процесс инициирования различных форм государственно-частного партнерства от возможных ошибок и ненужных потерь. Кроме того, такая информация будет востребована при обучении представителей государственно-частного партнерства с обеих сторон.

В настоящее время в базу платформы поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» включены более 2500 проектов, находящихся на различных этапах реализации. Из них в коммунально-энергетической сфере реализуется около 85% всех проектов, в социальной сфере — порядка 12%, в транспортной отрасли — 3%, в информационно-коммуникационной сфере — более 1%, в сфере благоустройства — около 1%. Около 90% всех проектов составляют концессионные соглашения.

Роль органов власти, участвующих в реализации проектов государственно-частного партнерства, распределилась следующим образом: 85% — это муниципальные проекты, 12% — региональные проекты, 3% — федеральные проекты. В экономику государства в рамках проектов государственно-частного партнерства уже инвестировано более 130 млрд рублей, в том числе более 35 млрд рублей по проектам регионального и местного значения [11].

Центром развития государственно-частного партнерства определен рейтинг регионов по следующим критериям: развитие институциональной среды, нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства, опыт реализации проектов. Лидерами в данном рейтинге установлены Москва, Санкт-Петербург, Московская и Самарская области. В число отстающих попали Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Ингушетия, Чеченская Республика (таблица) [12].

Рейтинг регионов России по уровню развития
государственно-частного партнерства

Регион	Место в 2017–2018 гг.	Регион	Место в 2017–2018 гг.
г. Москва	1	Республика Калмыкия	85
г. Санкт-Петербург	2	Республика Северная Осетия – Алания	84
Московская область	3	Республика Ингушетия	83
Самарская область	4	Чеченская Республика	82
Республика Башкортостан	5	Карачаево-Черкесская Республика	81
Пермский край	6	Республика Тыва	80
Тамбовская область	7	Республика Адыгея	79

Следует подчеркнуть, что лишь около 30% выдвигаемых проектов доходит до конкурса, а успешно реализуются менее 20%. Это свидетельствует о проблемах, возникающих в ходе привлечения частных инвестиций. Достаточно мало инвестиционных проектов, подтвержденных технико-экономическим обоснованием. Кроме того, при участии в проектах государственно-частного партнерства органы власти проявляют осторожность, что обусловлено бюджетным дефицитом и наличием долга перед банковскими структурами у большинства регионов и практически у всех муниципалитетов. Именно поэтому руководители не рискуют брать на себя дополнительные расходные обязательства [13].

Тем не менее региональные власти могут найти приемлемые варианты финансирования инвестиционных проектов лишь в рамках государственно-частного партнерства. Например, в ноябре 2017 г. между комитетом по управлению имуществом города Саратова и ООО «Концессии водоснабжения — Саратов» было заключено концессионное соглашение по поводу проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию инфраструктуры городского водоснабжения и водоотведения. Концессионер ООО «Концессии водоснабжения — Саратов» берет на себя обязательства обеспечить проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию указанных в соглашении объектов.

Общий объем инвестиций определен в 36,7 млрд рублей на период с 2018 по 2045 г. (28 лет). На период с 2018 по 2020 г. выделено 6,3 млрд рублей, а на период с 2021–2045 гг. намеченная сумма инвестиций составит 30,4 млрд рублей. Финансирование проекта будет осуществляться посредством размещения облигаций с индексированным номиналом через привлечение средств негосударственных пенсионных фондов; субъектом такого финансирования выступает компания по управлению активами пенсионного фонда — ЗАО «Лидер».

На 2017–2020 гг. краткосрочной инвестиционной программой ООО «Концессии водоснабжения — Саратов» предусматривается монтаж и ввод в

эксплуатацию новых сетей водоснабжения и водоотведения, реконструкция водопроводных комплексов, городской станции аэрации и насосных станций. Одновременно концессионер обеспечивает обслуживание существующих водопроводных и канализационных сетей, устраняя обнаруженные неисправности. В ходе реализации проекта серьезной проблемой стали прорывы на трубах, составившие до 20–30 повреждений в сутки. Для их устранения было приобретено 22 единицы новой техники и сформировано двадцать бригад исполнителей. До конца 2018 г. ООО «Концессии водоснабжения — Саратов» планирует на ремонт системы водоснабжения потратить 1 млрд рублей. В настоящее время уже проложено более 5,5 километра полиэтиленового трубопровода, отвечающего необходимым техническим и экологическим требованиям.

Несмотря на множество позитивных примеров реализации подобных проектов на территории нашей страны, развитие государственно-частного партнерства в настоящее время замедляется рядом факторов. Во-первых, в условиях сложившейся экономической ситуации, когда совокупный долг субъектов и муниципалитетов составляет более двух трлн рублей, осложняется процесс привлечения инвестиций на депрессивные территории. Во-вторых, следует отметить низкий уровень как проектной документации для большинства предлагаемых инвестиционных проектов, так и их технико-экономического обоснования. В-третьих, большинство представителей региональной и муниципальной власти по-прежнему не стремятся участвовать в проектах государственно-частного партнерства, о чем свидетельствует рейтинг регионов страны по уровню развития государственно-частного партнерства. В-четвертых, постоянно увеличиваются сроки согласовательных и разрешительных процедур ввиду не складывающихся доверительных отношений между органами власти и бизнес-структурами при их взаимодействии. В-пятых, негативную роль играет низкий уровень информированности потенциальных инвесторов о проектах, планируемых к реализации, что обусловлено слабой координацией проектов со стороны органов государственного управления.

Таким образом, в настоящее время одной из ключевых задач органов власти всех уровней управленческой иерархии должно стать снижение влияния перечисленных факторов на развитие государственно-частного партнерства на территории нашей страны. Важно также создать условия для адаптации бизнес-структур под варианты государственно-частного партнерства посредством закрепления за соответствующими институтами подготовки кадров задач по формированию необходимых в данной сфере компетенций. Обучение представителей с обеих сторон партнерства обеспечит успех трансформации моделей управления бизнесом под требования соглашений о государственно-частном партнерстве.

Изучение и анализ накопленного организационного опыта реализации инвестиционных инфраструктурных проектов в рамках государственно-частного партнерства необходимы в целях систематизации примеров успеха, равно как и неудач. Это важно для того, чтобы застраховать процесс инициирования различных форм государственно-частного партнерства от возможных ошибок

и ненужных потерь. Кроме того, при анализе риска в отношении любого вновь реализуемого проекта полезно использовать данные о последствиях влияния факторов риска на схожие проекты.

При заключении соглашений о государственно-частном партнерстве органам власти следует обеспечивать государственные гарантии страхования рисков и возврата инвестиций с прибылью как посредством применения традиционных механизмов страхования инвестиций, так и поддержки процедуры регулирования тарифов, принятия на период реализации проектов соответствующих налоговой и амортизационной политики, оказания помощи в проектировании.

Библиографический список

1. Овешникова Л.В. Основные аспекты решения проблем развития региональной инфраструктуры // Вестник ТГУ. 2015. Вып. 1 (141).
2. Переверзева В.В., Юрьева Т.В. Инфраструктурные проекты как фактор оптимизации инвестиционных процессов регионов // Региональная экономика и управление. 2018. № 1(53).
3. Пыхов П.А., Кашина Т.О. Инфраструктура как объект экономических исследований // Журнал экономической теории. 2016. № 1.
4. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208. URL: <http://special.kremlin.ru/acts/bank/41921>.
5. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики / под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. М., 2012.
6. Бражников М.А., Хорина И.В. Государственно-частное партнерство как путь инновационного развития экономики России. М., 2016.
7. Государственно-частное партнерство в России: современное состояние и проблемы развития / И.И. Савченко, Н.Г. Сидорова, Е.В. Кочева, Н.А. Матев // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. Владивосток, 2015.
8. О концессионных соглашениях: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 1 нояб. 2017 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
9. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.; с изм. и доп.; вступ. в силу с 1 янв. 2017 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
10. Фирсова А.А. Развитие механизмов инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства // Инновационный Вестник Регион. 2011. № 2. С. 70–74.
11. Платформа поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА». URL: <http://www.pppi.ru/node/29428>.
12. Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов. URL: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi_new/img/rayting_EG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf.
13. В России сформировался серьезный дисбаланс между задачами регионов по развитию инфраструктуры и ресурсами на их исполнение. П.Л. Селезнев, председатель правления Национального центра ГЧП. URL: <http://www.pppi.ru/node/29854>.