

ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Международный научно-практический журнал «Вестник МИРБИС» ISSN 2411-5703 <http://journal-mirbis.ru/>
№ 4 (20) 2019, DOI: 10.25634/MIRBIS.2019.4

Ссылка для цитирования: Фирсова Е. А., Куликов В. А. Государственно-частное партнерство в реализации национальных проектов России [Электронный ресурс] // Вестник МИРБИС. 2019. № 4 (20). С. 24–30.
DOI: 10.25634/MIRBIS.2019.4.3

Дата поступления 30.10.2019 г.

УДК 336.1; 658.1

Елена Фирсова¹, Виктор Куликов^{2,3}

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ РОССИИ

Аннотация. Актуальность исследования обусловлена необходимостью реализации в Российской Федерации до 2024 года масштабных инвестиционных вложений в объекты общественной инфраструктуры в рамках национальных проектов, что требует не только значительного объема средств бюджетов бюджетной системы РФ, но и привлечения существенного внебюджетного финансирования. Данная статья направлена на выявление или раскрытие потенциала государственно-частного партнерства в реализации национальных проектов и инвестиционном процессе в РФ в целом. Основным подходом к исследованию данной проблемы является анализ документов стратегического планирования РФ, позволяющий рассмотреть состав источников финансирования национальных проектов в разрезе субъектов инвестиционных отношений. В статье представлены результаты проведенного анализа, выявлено отсутствие в составе источников финансирования национальных проектов ресурсов, привлекаемых в рамках соглашений о ГЧП, обоснована необходимость внесения изменений в документы стратегического планирования РФ в части интенсификации использования механизма ГЧП в инвестиционном процессе. Материалы статьи представляют практическую ценность для исследователей проблематики государственно-частного партнерства и органов власти, ответственных за имплементацию этого механизма в инвестиционный процесс в регионе.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, источники финансирования, общественная инфраструктура, национальные проекты, дефицит бюджета.

JEL: H54

1 **Фирсова Елена Анатольевна** — кандидат экономических наук, доцент. E-mail: firsova.e@unecon.ru.

ResearcherID: E-4153-2018; ORCID: 0000-0001-6324-5898; AuthorID: 284443.

2 **Куликов Виктор Андреевич** — студент 2 курса магистратуры. E-mail: kulikov-viktor-001@yandex.ru.

3 Место работы авторов: Санкт-Петербургский государственный экономический университет. Санкт-Петербург, Россия.

Введение

В настоящее время как в развитых, так и в развивающихся странах особую актуальность приобретает вопрос привлечения внебюджетных источников финансирования к реализации социально значимых инвестиционных проектов. Стремление к взаимовыгодному сотрудничеству государства и бизнеса при осуществлении долгосрочных инвестиционных проектов является общемировой тенденцией. Как правило, в мировой практике государственно-частное взаимодействие реализуется либо в виде институциональных партнерств, предполагающих создание частным и публичным партнером совместных предприятий, либо в виде партнерств, основанных на договорных отношениях между сторонами инвестиционного процесса.

В РФ создана достаточно обширная законодательная база в части регулирования инвестици-

онных проектов государственно-частного взаимодействия, основанных на договоре. В частности, правовыми формами такого взаимодействия являются специальные инвестиционные контракты; соглашения о разделе продукции; договоры аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора; контракты жизненного цикла; концессионные соглашения; соглашения о государственно-частном партнерстве. Особая роль в привлечении средств частных инвесторов отводится именно государственно-частному партнерству (далее — ГЧП) как перспективному механизму, представляющему собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров. Мировой опыт свидетельствует, что ГЧП действительно может являться инструментом, позволяющим найти ба-

ланс интересов публичного и частного партнеров в инвестиционном процессе, привлечь частные инвестиции в развитие общественной инфраструктуры и тем самым способствовать экономии средств бюджета. В глобальном смысле масштаб применения механизма ГЧП отражает уровень доверия бизнеса по отношению к государству.

Методологические основы

Обобщение лучших мировых практик использования инструментов ГЧП свидетельствует об их высокой эффективности. Правительства многих стран мира поддерживают проекты ГЧП, реализуемые при выполнении части функций государства. Широкое распространение информационных технологий увеличили участие частного сектора в традиционно государственных сферах. Новой мировой тенденцией в сфере ГЧП является расширение участия частного капитала в оказании государственных услуг, например, в сфере цифровизации процессов управления в образовании, здравоохранении, жилищном строительстве, сельском хозяйстве, развитии городских и сельских районов, развитии человеческого капитала, торговли, транспорта и других [Ravinder, 2009; Чернов, 2018; Бахматова, 2018].

Объективной необходимости применения механизма ГЧП в России с целью развития общественной инфраструктуры и методам повышения его эффективности посвящено множество исследований. Например, экспертами обосновывается потенциальная возможность покрытия потребности РФ в инвестициях в развитие общественной инфраструктуры за счет ГЧП [Горбашко, Кацюба, Львова, 2019], раскрывается необходимость использования ГЧП в целях развития промышленной инфраструктуры регионов России [Авдеева, 2014], отмечается эффективность применения ГЧП в социальной сфере [Руйга, Чистов, 2013], аргументируются методы повышения привлекательности проектов ГЧП в РФ [Завершинская, 2018]. Кроме того, исследователи делают акцент на преимуществах реализации проектов ГЧП в сравнении с бюджетными инвестициями, например, отмечают, что существующие и нормативно утвержденные индикаторы, применяемые для оценки эффективности бюджетных инвестиций, зачастую выступают в качестве номинальных параметров [Фирсов, 2019]. Также формулируются особенности обоснования бюджетной эффективности проектов ГЧП при сравнении его с механизмом государственного заказа [Жидков, 2019], оценивается эффективность проектов ГЧП по сравнению с иными формами реализации ин-

фраструктурных проектов в странах-участницах ЕАЭС⁴, дается оценка эффективности региональных проектов ГЧП [Герасименко, Авилова, Осадчая, 2019] и т. д.

Результаты

Во многих концептуальных документах РФ, ориентированных на долгосрочный период, отмечается необходимость интенсификации внедрения ГЧП в практику реализации инвестиционных проектов (например, в Посланиях Президента РФ, Стратегии национальной безопасности РФ⁵, Основах государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года⁶ и т. п.). Реализация национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года⁷, требующая привлечения значительного объема ресурсов, также помимо прямых бюджетных инвестиций предполагает и привлечение частного капитала в инвестиционную сферу с помощью рыночных механизмов. В качестве важнейшего партнера государства в реализации амбициозных планов развития отмечается частный бизнес, а целью государства является «не заставить его вкладывать капиталы в те или иные отрасли, задача — предложить инвесторам, частным компаниям действительно перспективные, выгодные проекты, чтобы они могли развиваться, создавать новые рабочие места, наращивать экспорт, выходить на глобальные рынки»⁸. Эта задача может быть достигнута, в том числе, и поддержкой процесса заключения соглашений о ГЧП в рамках законодательной базы, которая была создана в 2015 году⁹.

4 Оценка эффективности проектов ГЧП по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов в странах участницах ЕАЭС. Аналитическое исследование / Национальный центр государственно-частного партнерства. Январь, 2018. [Электронный ресурс]: текст. URL http://pppcenter.ru/assets/files/issledovanie_100118.pdf (дата обращения: 21.10.2019).

5 Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

6 Указ Президента РФ от 20.07.2017 N 327 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

7 Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС КонсультантПлюс.

8 Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам. [Электронный ресурс]: текст. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/58894/work> (дата обращения: 21.10.2019).

9 Федеральный закон от 13.07.2015 N 224 «О государственно-

Реализация к 2024 году 12 национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры РФ (далее — комплексный план) требует беспрецедентно большого объема финансирования — 25,7 трлн руб., из которых почти 7,7 трлн руб. — внебюджетные средства. В двух национальных проектах («Экология» и «Цифровая экономика») и комплексном плане внебюджетные средства должны составить половину и более всего объема средств (всего 7 трлн руб.). Целью этих проектов является осуществление инвестиционных вложений, соответствующих перечню объектов, которые законодательно разрешено реализовывать в формате ГЧП. Однако проведенный авторами анализ целей, задач, целевых показателей и структуры финансирования всех национальных проектов и комплексного плана показал, что применение механизма ГЧП практически нигде не предусмотрено. Только дважды упоминается механизм ГЧП: в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» — в контексте создания площадок отдыха на автомобильных дорогах вне населенных пунктов с их обустройством объектами сервиса, и в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» — относительно создания промышленных парков и технопарков, в том числе в сфере высоких технологий и агропромышленного производства.

Не только отсутствие указания на возможность использования соглашений о ГЧП, но и наличие значительного количества формулировок, предполагающих использование в национальных проектах механизма государственного заказа, свидетельствует о том, что значение и потенциал ГЧП недооценены и даже принижены. Внебюджетные источники, которые предполагается привлечь к финансированию национальных проектов, это, в основном, средства госкомпаний (ВЭБ, АОА «Газпром», «Ростех», «Ростелеком», «Роснефть», «Росатом» и других структур с государственным участием). Как было отмечено Президентом РФ, «именно для таких целей они и создавались в конечном итоге»¹, таким образом, внебюджетные

средства, которые планируется привлечь к реализации национальных проектов — это квазигосударственные средства.

Обсуждения

В силу того, что в составе внебюджетных источников финансирования национальных проектов ресурсов собственно частных инвесторов фактически не предусмотрено, снижается эффективность поддержки предпринимательской инициативы в части инвестирования в общественную инфраструктуру России. Привлечение частных инвестиционных ресурсов к реализации национальных проектов могло бы не только мобилизовать значительные объемы средств бизнеса, находящиеся в замороженном состоянии на депозитах и в других финансовых инструментах, но и дать предпринимателям возможность организовать стабильный прибыльный бизнес на долгосрочный период, так как механизм ГЧП предполагает, что частный партнер осуществляет не только строительство, но и последующую эксплуатацию и техническое обслуживание объекта.

В последние годы в России накоплен положительный опыт реализации проектов государственно-частного взаимодействия во всех сферах, но наибольший их объем относится к строительству объектов ЖКХ, железнодорожных и автомобильных дорог, а также объектов социальной сферы. Всего в России в 2019 г. реализуется 3 422 проекта государственно-частного взаимодействия с общим объемом частных инвестиций 2 182 млрд руб². Из них 85 % составляют концессии (2 815 проектов с общим объемом частных инвестиций 1 трлн руб.), а проекты, осуществляемые в рамках соглашений о ГЧП, составляют всего 3 % по количеству и 15 % по объему вложенных средств. При имеющемся дефиците качественных проработанных инвестиционных проектов можно было бы осуществить прорыв в развитии механизма ГЧП, предусмотрев его активное использование при реализации национальных проектов. Вместо этого строительство объектов общественной инфраструктуры планируется осуществлять за счет инвестиционных программ государственных корпораций, которые имеют возможность получать как субсидии, так и взносы в уставный капитал из бюджета и даже не выплачи-

частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

1 Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам // Официальный сайт Президента России, 24.10.2018. [WWW документ]. URL <http://>

kremlin.ru/events/councils/58894/work (дата обращения: 21.10.2019).

2 Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России. Аналитический обзор Росинфра, Москва, 2019. [Электронный ресурс]: текст. URL <http://pppcenter.ru/assets/files/obzor240419.pdf> (дата обращения: 21.10.2019).

вать дивиденды, а направлять их на реализацию инвестиционных проектов.

Те же самые проблемы реализации проектов ГЧП можно отметить и на региональном уровне. Так, в Санкт-Петербурге в рамках реализации национальных проектов принято 37 региональных программ, направленных, в том числе, и на развитие общественной инфраструктуры. В рамках этих программ предполагается создать или реконструировать 87 объектов инфраструктуры³. В настоящее время в Санкт-Петербурге реализуется 5 проектов ГЧП, т. е. количество объектов, создаваемых на их основе, составляет примерно 6 % от общего количества объектов, которые предполагается создать или реконструировать⁴. Сопоставление региональных программ, принятых в рамках реализации национальных проектов РФ, с уже реализуемыми проектами ГЧП в Санкт-Петербурге показало, что в настоящее время на территории города ГЧП как один из механизмов реализации региональных программ почти не используется.

Принцип работы в сфере ГЧП в России основан на том, что частный инвестор должен получать у государства разрешение и допуск к потенциальным объектам и сферам ГЧП, что препятствует развитию этой сферы. На наш взгляд, государство должно активно заинтересовывать инвесторов, предлагая им широкий спектр конкретных предложений по реализации инвестиционных проектов в различных формах и объемах, гарантируя возврат инвестиций по социально значимым объектам, осуществляя правовую защиту имущественных прав инвестора, совершенствуя зако-

нодательство в части различных форм государственно-частного взаимодействия.

Заключение

При проведении анализа как паспортов национальных проектов, так и паспортов региональных программ Санкт-Петербурга, было выявлено, что роль механизма ГЧП как инструмента реализации инвестиционных инфраструктурных проектов необъективно снижена, это подтверждает отсутствие целей, задач и конкретных индикаторов, направленных на применение механизма ГЧП в вышеуказанных документах стратегического планирования России и Санкт-Петербурга.

Считаем необходимым доработать паспорта национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в части возможности и необходимости применения механизмов ГЧП с целью экономии средств бюджета и развития благоприятного инвестиционного климата в стране. Вместе с тем, необходимо исключить формулировки, обуславливающие использование исключительно инструмента государственного заказа при реализации национальных проектов и комплексного плана. Кроме того, предлагаем изменить горизонты бюджетного планирования и исключить обязательную отчетность региона по расходованию средств в тот же год в рамках реализации инфраструктурных проектов при рассмотрении возможности применения механизмов ГЧП.

Для полноценного применения такого механизма привлечения внебюджетных источников финансирования реализации национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, как ГЧП, следует внести предложенные изменения в документы стратегического планирования России, что позволит стимулировать приток частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры, снизить нагрузку на бюджет страны, и, в конечном итоге, оказать положительное влияние на инвестиционный климат страны и субъектов Российской Федерации.

3 Региональные проекты Санкт-Петербурга // Администрация Санкт-Петербурга, официальный сайт, 02.07.2019. [WWW документ]. URL https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/iniciativy-prezidenta-rf/informaciya-ob-ispolnenii-ukaza-prezidenta-rossijskoj-federacii-204-o-regionalnye-proekty-sankt-peterburga/ (дата обращения: 23.10.2019).

4 Проекты государственно-частного партнерства // Инвестиционный портал Санкт-Петербурга. [WWW документ]: URL <http://spbinvestment.ru/projects> (дата обращения: 25.10.2019).

Список источников

- Авдеева И. Л.* Использование механизмов государственно-частного партнерства в целях развития региональной промышленной инфраструктуры // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014 г. № 4–1. С. 89–99.
- Бахматова А. К.* Обзор мирового опыта обоснования выбора механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) как способа реализации инфраструктурных проектов // European research: innovation in science, education and technology. Collection of scientific articles XLII International scientific and practical conference. 2018. С. 14–18.
- Герасименко О. А., Авилова Ж. Н., Осадчая С. М.* Оценка эффективности региональных проектов государственно-частного партнерства // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2019. № 1 (74). С. 102–109.
- Горбашко Е. А., Кацюба И. А., Львова Ю. Н.* Инструменты повышения качества инвестиционных проектов с участием государства // Стандарты и качество. 2019. № 2. С. 72–75.
- Жидков А. С.* Совершенствование методики отбора частного партнера при реализации проектов государственно-частного партнерства // Устойчивое развитие: общество, экология, экономика. Материалы XV международной научной конференции. В 4-х частях. Под редакцией А. В. Семенова, Н. Г. Малышева. 2019. С. 135–151.
- Завершинская Е. А.* Повышение привлекательности проектов государственно-частного партнёрства в Российской Федерации // Государственно-частное партнерство в сфере транспорта: модели и опыт: сборник тезисов докладов конференции. 2018 г. С. 83–87.
- Руйга И. Р., Чистова А. А.* Необходимость применения государственно-частного партнерства в социальной сфере // Сборник статей по материалам XV студенческой международной заочной научно-практической конференции. 2013, № 9. С. 411–418.
- Фирсов Д. А.* Новые угрозы экономической безопасности: производные инвестиционные проекты в сфере бюджетных инвестиций // Инновации и инвестиции. 2018. № 12. С. 38–44.
- Чернов Е. С.* Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства как инструмента решения социально-экономических проблем территории // Современная экономика: проблемы и решения. 2018. № 8 (104). С. 17–26.
- Ravinder K.* Public-private Partnerships and E-governance: An Indian Experience. Chengdu, Univ. Electronic Science & Technology of China Publ., 2009, pp. 3–10.

Elena Firsova¹, Viktor Kulikov^{2,3}

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS IN RUSSIA

Abstract. The relevance of the study is due to the need to implement in the Russian Federation until 2024 large-scale investment in public infrastructure within the framework of national projects, which requires not only a significant amount of budget funds of the budget system of the Russian Federation, but also significant extrabudgetary funding. This article is aimed at identifying or unlocking the potential of public-private partnerships in the implementation of national projects and the investment process in Russia as a whole. The main approach to the study of this problem is the analysis of strategic planning documents of the Russian Federation, which allows us to consider the composition of the sources of financing of national projects in the context of the subjects of investment relations. The article presents the results of the analysis, reveals the lack of resources attracted under the PPP agreements as part of the funding sources for national projects, substantiates the need to amend the strategic planning documents of the Russian Federation regarding the intensification of the use of the PPP mechanism in the investment process. The materials of the article are of practical value for researchers of public-private partnership and government authorities responsible for the implementation of this mechanism in the investment process in the region.

Key words: public-private partnership, sources of financing, public infrastructure, national projects, budget deficit.

JEL: H54

- 1 **Firsova Elena Anatol'evna** – Candidate of Sci. (Econ.), Associate Professor. E-mail: firsova.e@unecon.ru.
ResearcherID: E-4153-2018; ORCID: 0000-0001-6324-5898; AuthorID: 284443.
- 2 **Kulikov Viktor Andreevich** – 2nd year student. E-mail: kulikov-viktor-001@yandex.ru.
- 3 Place of work: Saint-Petersburg State Economic University. St. Petersburg, Russia.

References

Avdeyeva I. L. Ispol'zovaniye mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v tselyakh razvitiya regional'noy promyshlennoy infrastruktury [The use of public-private partnership mechanisms for the development of regional industrial infrastructure]. *Izvestiya TulGU. Economic and legal sciences*. 2014, No. 4–1. P. 89–99 (in Russian).

Bakhmatova A. K. Obzor mirovogo opyta obosnovaniya vybora mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (GCHP) kak sposoba realizatsii infrastrukturykh proyektov [Review of world experience in substantiating the choice of public-private partnership (PPP) mechanism as a way of implementing infrastructure projects]. *European research: innovation in science, education and technology. Collection of scientific articles XLII International scientific and practical conference*. 2018. P. 14–18 (in Russian).

Gerasimenko O. A., Avilova ZH. N., Osadchaya S. M. Otsenka effektivnosti regional'nykh proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Evaluation of the effectiveness of regional projects of public-private partnership]. *Vestnik Belgorodskogo Universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava* [Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law]. 2019.No 1 (74). P. 102-109 (in Russian).

Gorbashko Ye. A., Katsyuba I. A., L'vova Yu. N. Instrumenty povysheniya kachestva investitsionnykh proyektov s uchastiyem gosudarstva [Instruments for improving the quality of investment projects with state participation] *Standarty i kachestvo = Standards and quality*. 2019. No. 2. P. 72–75 (in Russian).

Zhidkov A. S. Sovershenstvovaniye metodiki otbora chastnogo partnera pri realizatsii proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Improving the methodology for selecting a private partner in the implementation of public-private partnership projects]. *Ustoychivoye razvitiye: obshchestvo, ekologiya, ekonomika* [Sustainable Development: Society, Ecology, Economics]. Proceedings of the 15th international scientific conference. In 4 parts. Edited by A. V. Semenov, N. G. Malyshev. 2019. P. 135–151 (in Russian).

Zavershinskaya Ye. A. Povysheniye privlekatel'nosti proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossiyskoy Federatsii [Increasing the attractiveness of public-private partnership projects in the Russian Federation]. *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sfere transporta: modeli i opyt* [Public-private partnership in the field of transport: models and experience]. Abstracts of Papers. 2018, pp. 83–87 (in Russian).

Ruyga I. R., Chistova A. A. Neobkhodimost' primeneniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noy sfere [Necessity of applying public-private partnership in the social sphere]. *Sbornik statey po materialam XV studencheskoy mezhdunarodnoy zaochnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Proceedings of the 25th student

international scientific-practical conference]. 2013, No. 9. P. 411–418 (in Russian).

Firsov D. A. Novyye ugrozy ekonomicheskoy bezopasnosti: proizvodnyye investitsionnyye proyekty v sfere byudzhethnykh investitsiy [New threats to economic security: derivative investment projects in the field of budget investments]. *Innovatsii i investitsii = Innovations and Investments*. 2018. No. 12. P. 38–44 (in Russian).

Chernov Ye. S. Zarubezhnyy opyt ispol'zovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak instrumenta resheniya sotsial'no-ekonomicheskikh problem territorii [Foreign experience of using public-private partnerships as an instrument for solving the socio-economic problems of the territory]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya = Modern Economics: problems and solutions*. 2018. No. 8 (104). P. 17–26 (in Russian).

Ravinder K. *Public-private Partnerships and E-governance: An Indian Experience*. Chengdu, Univ. Electronic Science & Technology of China Publ., 2009, pp. 3–10.