РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУБЪЕКТАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Колесникова К. И.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 506, ksenia.kolesnikova@uapa.ru

Темняков В. В.

исполнительный директор Благотворительного фонда «Свои дети» (Россия), 620012, Екатеринбург, ул. Уральских рабочих, 14, к. 270, temnyakov.vv@yandex.ru

УДК 338.246(470)
ББК 65.050.2(2Рос)

Цель. Рассмотрение механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России, выявление основных проблем, тенденций и путей дальнейшего использования данных механизмов в РФ.

Методы. Проанализирован опыт использования государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России; выявлены регионы-лидеры по применению данных инструментов (на основе данных Единой информационной системы государственно-частного партнерства в Российской Федерации); определены основные проблемы недостаточного объема реализации данного инструмента в РФ.

Результаты. Исходя из опыта реализации инструментов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в зарубежных странах, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследованы основные проблемы реализации государственно-частного и муниципально-частного партнерства на современном этапе. Сделан вывод о необходимости укрепления нормативно-правовой базы в области ГЧП и МЧП, улучшения инвестиционного климата в РФ и развитии системы государственных гарантий для частных партнеров.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании основных проблем развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства в РФ и их взаимосвязи с возможностями государства в кризисный период.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, концессионные соглашения, субъекты РФ, муниципальные образования.

IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN FEDERAL SUBJECTS AND MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Kolesnikova K. I.

Candidate of sociological sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of theory and sociology of management of the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), office 506, 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, ksenia.kolesnikova@uapa.ru

© Колесникова К. И., Темняков В. В., 2016

Колесникова К. И., Темняков В. В.

Temnyakov V. V.

the Executive Director of the Foundation
"Our children" (Russia), room 270, 14, Uralskikh Rabochikh St., Yekaterinburg, Russia, 620012, temnyakov.vv@yandex.ru.

Purpose. The purpose of the article is to investigate public-private and municipal-private partnership in federal subjects and municipalities in Russia, to determine key problems, tendencies and ways of perspective usage of such mechanisms in the Russian Federation.

Methods. The experience of implementing public-private and municipal-private partnership in Russia was analyzed; leading territories in the sphere of application of the mentioned instruments were identified (on the basis of data from the Unified information system of public-private partnership in the Russian Federation); key problems of the insufficient scope of application of this instrument were identified.

Results. On the basis of studying the experiences of public-private and municipal-private partnership instruments' implementation in foreign countries, scientifically reliable approaches and experts' opinions and original conclusions, key contemporary issues of the practice of public-private and municipal-private partnership were investigated. The conclusion on the necessity of advancing public-private and municipal-private partnership legislation, ameliorating investment climate and developing the system of government guarantees for private partners.

Scientific novelty. Scientific novelty consists of researching main problems in developing public-private and municipal-private partnership in the RF and their interconnection with the government's capacity in a period of crisis.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, concession agreements, the subject of the Russian Federation, municipality.

Одним из современных инструментов проведения эффективной региональной политики является государственно-частное и муниципально-частное партнерство. Данный механизм получает всё большее признание в бизнес-среде и органах государственной власти Российской Федерации. Однако, существует ряд проблем, не позволяющих использовать потенциал данного инструмента в полном объеме. Это, в свою очередь, является возможностью для дальнейшего развития данного института.

Особенностью современной экономической ситуации в РФ является кризис, который не позволяет государству в полной мере реализовывать все необходимые государственные программы и проекты по строительству объектов инфраструктуры и иных объектов. В бюджете 2016 года Правительством РФ прописан дефицит федерального бюджета в сумме 2 360 190 000,0 тыс. рублей. [1, с. 1] Виной тому выступают сразу несколько факторов: значительное падение курса рубля, резкое снижение мировых цен на нефть и другие.

В данных условиях одним из возможных вариантов покрытия недостатка бюджета и полноценной реализации государственных, региональных и муниципальных программ может стать инструмент государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». [2, с. 3]

Отвечая на вопрос, а возможно ли получение какого-либо реального эффекта от государственно-частного партнерства, стоит обратиться к истории возникновения и развития государственно-частного (далее ГЧП) партнерства в России и зарубежных странах.

В России XIX века был хорошо известен опыт использования концессий. Так, в 1836 г. император Николай I предоставил концессию на строительство железнодорожной ветки из Царского Села в Санкт Петербург Францу Антону фон Герстнеру. Под реализацию указанного проекта государством были бесплатно выделены земельные участки и предоставлены государственные гарантии. [3, с. 66]

Колесникова К. И., Темняков В. В.

В зарубежных странах частно-государственное партнерство получило развитие в тех сферах, которые традиционно требовали повышенного контроля со стороны государства. К ним можно отнести общественный транспорт, строительство дорог, жилищно-коммунальная сфера. Лидирующие позиции в сфере реализации проектов сегодня занимают США, Германия, Франция, Великобритания. В США большая часть проектов реализуется на муниципальном уровне, здесь широко распространены проекты в сферах школьного образования, уборки мусора, водопровод. К наиболее успешным проектам, реализованным в Великобритании, относят строительство метрополитена и Евротоннеля. Среди приоритетных направлений ЧГП и МЧП, реализованных во Франции, выделяют строительство, сбор и переработку мусора, подготовку сетей водоснабжения и канализации.

Впервые в региональном законодательстве РФ понятие государственно-частного партнерства появилось в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах». В Свердловской же области документ данный документ появился лишь в 2011 году, положения государственно-частного партнерства были закреплены в Законе Свердловской области от 23.05.2011 №28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве». [4]

Во многом долгосрочный (по российским меркам) опыт реализации государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге позволяет ему занимать на данный момент лидирующее положение среди других субъектов РФ. Об этом свидетельствует и рейтинг, составленный Центром развития государственно-частного партнерства в 2015 году. [5]

Анализируя данный рейтинг, мы можем сказать, что в настоящее время инструмент ГЧП реализуется во всех 85 регионах Российской Федерации, однако уровень развития и использования данного механизма сильно дифференцирован, что в свою очередь может говорить, как о неэффективной работе властей данных субъектов в РФ, так и о низкой экономической привлекательности данных регионов в глазах частных партнеров. Конкретное решение данного вопроса необходимо принимать по каждому региону в отдельности, опираясь, прежде всего, на результаты различных исследований.

За 10 лет после первого законодательного закрепления ГЧП в Российской Федерации уже было реализовано 1285 проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, что говорит о планомерном, поступательном развитии данного инструмента, даже несмотря на 2 кризиса, прошедших в России за эти годы (2008–2009) и (2014-наст.вр.). При этом стоит указать и распределение проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства (далее МЧП) по направленности данных проектов.

Несмотря на многообразие типов ГЧП, в России же наиболее развитой формой ГЧП является форма Концессий. Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» определяет механизм концессии как «механизм, в котором одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет



Рис. 1. **Рейтинг субъектов РФ по уровню развития ГЧП [5]**



Рис. 2. **Типы проектов государственно-частного партнерства, реализованных в субъектах РФ [5]**

принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности». [7, с. 3.]

На протяжении 10 лет данная форма государственно-частного партнерства была, по сути, единственным возможным способом его реализации. Однако в 2015 году был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» [1], расширяющий возможности государства в использовании различных типов партнерств.

Помимо этого, в России ведется планомерная работа по улучшению реализации проектов ГЧП и МЧП. Так, с целью повышения эффективности данного инструмента, а также унификации и систематизации данных видов партнерств, создания общей базы проектов ГЧП и МЧП на всей территории России, Центром развития государственно-частного партнерства в России при поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации создана Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации – официальный ресурс по ГЧП.

Основными задачами данной Информационной системы являются:

- создание единой базы всех проектов ЧГП и МЧП, реализуемых на территории РФ, а также нормативных актов, регулирующих данную сферу;
- формирование единых форм документации по проектам;
- анализ инвестиционного потенциала субъектов и муниципальных образований РФ.

Задаваясь вопросом, а что же дает государственно-частное партнерство каждой из сторон и всей экономике в целом стоит привести ряд преимуществ и выгод данного инструмента.

В первую очередь стоит упомянуть выгоды для государства, региона и муниципального образования, поскольку именно по их инициативе начинается реализация тех или иных проектов государственно-частного или муниципально-частного партнерства. Выгодами могут являться:

- минимизация рисков при их разделении с частным партнером;
- снижение издержек на создание и поддержание социально значимой инфраструктуры;
- рост надежности государственных и муниципальных инвестиций.

Далее стоит сказать о выгодах для частного партнера. Данный пункт очень важен, поскольку именно он говорит о том, что частный партнер вступает в данные взаимоотношения на добровольной основе, исходя из личных побуждений экономической и иной личной выгоды. С другой же стороны недостаточное развитие выгод для частного партнера ведет к отсутствию предложений с их стороны, что в свою очередь приводит к «зависанию» проектов и откладыванию их реализации. Соответственно о данных выгодах стоит говорить, как о необходимых рычагах привлекательности ГЧП и МЧП. Можно выделить следующие выгоды для бизнеса:

- гарантии государства под долгосрочные инвестиционные проекты;
- защищенность инвестиций: в долгосрочной перспективе частная компания получает и государственные активы, и государственные заказы на объект соглашения;
- гарантированная рентабельность;
- самостоятельность в принятии оперативных решений.

Помимо этого, в результате данного взаимодействия возникаю выгоды для экономики территории конкретного субъекта РФ или муниципального образования:

- интенсивное развитие инфраструктуры и обновление основных производственных фондов;
- повышение качества строительства, эксплуатации и управления за счет инноваций, стимулов и компетенций частных партнеров;
- расширение доступа к рынкам частного капитала;
- снижение бюджетной нагрузки и высвобождение дополнительных денежных средств.

Государственно-частное (муниципально-частное) партнерство сегодня является взаимовыгодной формой реализации тех или иных проектов, и, соответственно встает логичный вопрос: какими причинами можно объяснить недостаточный уровень развития ГЧП и МЧП в России и какие факторы могут привести к увеличению количества инвестиционных проектов? Для ответа на данный вопрос, по нашему мнению, необходимо является обратиться к проведенным исследованиям в данной отрасли.

В 2014 году компанией «Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В.» было проведено исследование «Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России», направленное на изучение мнений представителей бизнес-среды РФ, представителей органов государственной власти и экспертов относительно основных направлений и проблем развития ГЧП и МЧП в РФ.

В результате проведенного исследования было выявлено, что 68% опрошенных называют одним из основных препятствий для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру недостаточные гарантии возврата инвестиций. Однако немаловажным фактором является то, что частный сектор готов инвестировать в российскую инфраструктуру, но при этом рассчитывает на необходимое содействие правительства

в достижении требуемого уровня доходности, например, через механизм минимального гарантированного дохода (availability payment).

К большому сожалению, реализация данного пункта является достаточно сложным процессом, особенно в условиях современных экономических реалий. Высокий процент инфляции (11–12 % в год) [8] и сильная волатильность национальной валюты и ее зависимость от нефтяных котировок, а также длительность сроков реализации некоторых проектов (сроки реализации некоторых проектов превышают рубеж в 15 лет), являются факторами, не позволяющими рассчитать риски реализации проектов и соответственно утвердить государственные обязательства в финансовой сфере.

Еще одной немаловажной проблемой реализации данного инструмента следует назвать закрытость деятельности органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления. Так, 72 % опрошенных считают, что недостаточная прозрачность механизмов принятия решений о реализации проектов является одним из основных препятствий, сдерживающих развитие инфраструктуры в России.

Помимо этого, можно говорить об отсутствии целенаправленных стратегических планов развития субъектов РФ и муниципальных образований. 49 % участников исследования указали в качестве основного недостатка развития региональных проектов на отсутствие региональной стратегии развития инфраструктуры. Изменчивость приоритетов развития субъектов и муниципальных образований РФ и отсутствие документационно закрепленного вектора развития являются отпугивающими факторами реализации проектов ГЧП и МЧП.

На рис. 3 представлена структура потребностей субъектов и муниципальных образований РФ в реализации проектов ЧГП и МЧП.

Данное распределение позволяет сделать следующие выводы. Большинство проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России реализуется на региональном и муниципальном уровнях. По нашему мнению, данная ситуация вполне логична и определяется 3 причинами. Во-первых, это более низкая стоимость проектов (ввиду их масштаба); во-вторых, отсутствие в некоторых регионах и муниципалитетах средств для полноценной реализации региональных и муниципальных проектов; в-третьих, отрасли, в которых ведется взаимодействие, относятся к сферам полномочий органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Наиболее привлекательными отраслями для реализации проектов ГЧП и МЧП в России являются отрасли транспортной инфраструктуры, а также сфера ЖКХ. Причинами тому могут служить: большой спрос на частного партнера в данной отрасли; возможность получения стабильной прибыли. Наряду с этим мы можем видеть непривлекательность социальной сферы, поскольку большинство проектов в данной отрасли не позволяет получать доход в короткие сроки в связи с тем, что большинство услуг, оказываемых государством в данной сфере, являются бесплатными для населения.

Одной из основных задач закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве

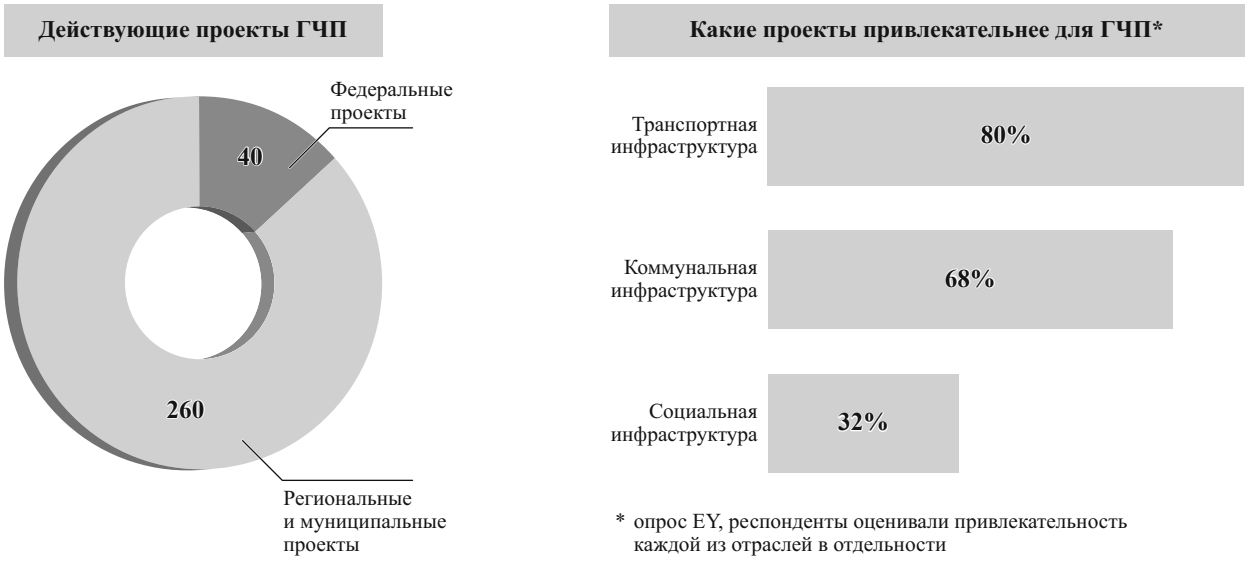


Рис. 3. **Структура потребностей России в частном партнере (по отраслям) [5]**

является привлечение представителей бизнеса в различные сферы жизнедеятельности. Принятие закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве постепенно привело к возникновению у представителей частного бизнеса интереса и желания работать в социальной сфере, в том числе – здравоохранении.

В качестве примера можно привести проекты частно-государственного партнерства в сфере медицины, реализованные в муниципальных образованиях Свердловской области: Уральский клинический лечебно-реабилитационный центр в Нижнем Тагиле и детская поликлиника в районе «Академический» в Екатеринбурге. Данные проекты признаны успешными. Так, открытие поликлиники в районе «Академический» является очень важным событием в жизни города Екатеринбурга и всей Свердловской области. На момент строительства больницы в районе проживало 40 тысяч человек, из которых 10 тысяч – дети. Можно говорить о том, что реализация данного проекта привела к повышению доступности получения необходимой медицинской помощи. При этом не стоит забывать и о современности применяемых технологий, реализация которых стала возможна благодаря участию частных партнеров в строительстве данного объекта.

Для российских муниципальных образований проекты ЧГП и МЧП, реализованные на их территории, сегодня становятся одним из конкурентных преимуществ, и способом обеспечения устойчивого развития. Целями муниципально-частного партнерства являются повышение качества муниципальных услуг и привлечение частных партнеров к решению конкретных проблем развития муниципального образования. Однако очень часто возникают опасения, что реализация проектов по развитию инфраструктуры муниципальных образований может привести к снижению качества муниципальных услуг, сокращению числа рабочих мест.

Одним из позитивных факторов, определяющих развитие институтов ГЧП и МЧП партнерств в РФ является совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу.

В качестве мер по совершенствованию реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнёрства в субъектах и муниципальных образованиях РФ можно предложить следующее:

1. Выделение в структуре органов государственной власти и местного самоуправления специальных подразделений, уполномоченных осуществлять функции контроля, прогнозирования, планирования в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

2. Формирование региональных агентств и негосударственных организаций по развитию государственно-частного партнерства в субъектах и муниципальных образованиях РФ.

3. Создание в субъектах и муниципальных образованиях РФ благоприятных экономических условий для реализации проектов.

4. Формирование положительного мнения бизнес-сообщества относительно проектов частно-государственного и муниципально-частного партнерства. Просвещение в области реализации таких отношений.

5. Обеспечение открытости конкурсных процедур, проводимых при отборе проектов ЧГП и МЧП.

Эти меры могут способствовать более активному привлечению частных партнеров в данных сектор и совершенствованию взаимоотношений между органами власти и бизнес-сообществом регионов и муниципальных образований в России.

Дальнейшее развитие данного механизма возможно при условии улучшения инвестиционного климата в российских регионах и муниципальных образованиях, а также наличия государственных гарантий, позволяющих обеспечить «экономическую безопасность» частных партнеров, участвующих в данных соглашениях. Государство в лице ГЧП и МЧП приобретает новый современный механизм реализации своих программ и проектов, а также источник их внебюджетного финансирования, что является немаловажным фактором в современной экономической ситуации. Также, проекты ГЧП и МЧП могут способствовать успешному социально-экономическому развитию субъектов и муниципальных образований РФ, реализации ими собственных проектов без привлечения средств из федерального бюджета.

Литература:

1. О федеральном бюджете на 2016 год: Федеральный закон от 14.12.2015 №359-ФЗ // Российская газета. 2015. 17 декабря.
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ // Российская газета. 2015. 17 июля.

References:

1. On the 2016 federal budget: Federal Law, 14.12.2015 No. 359-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2015. 17 December.
2. On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amending the legislation of the Russian Federation: Federal Law, 13.07.2015 No. 224-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2015. 17 July.

Литература:

3. *Резниченко И. В.* Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. «Менеджмент». – 2010. – Вып. 4. – С. 58–83. – С. 66.
4. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве: Закон Свердловской области от 23.05.2011 № 28-ОЗ // Областная газета. 2011. 25 мая.
5. Официальный сайт Единой информационной системы государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://pppi.ru (дата обращения 25.03.2016).
6. *Козлов А.* Государственно-частное партнерство: сущность, классификация [Электронный ресурс]. URL:http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20-06-19-20 (дата обращения 26.03.2016).
7. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Российская газета. 2005. 26 июля.
8. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/ (дата обращения 26.03.2016)

References:

3. *Reznichenko I. V.* Models of public-private partnership // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ser. “Management”. 2010. Issue No. 4. P. 58–83. (P. 66).
4. On the participation of Sverdlovsk oblast in public-private partnership: Sverdlovsk oblast’s law, 23.05.2011 No. 28-OZ // Oblastnaya gazeta. 2011. 25 May.
5. Official web site of the Unified information system of public-private partnership in the Russian Federation [e-resource]. URL: http://pppi.ru (date of reference: 25.03.2016).
6. *Kozlov A.* Public-private partnership: nature and classification [e-resource]. URL: http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20-06-19-20 (date of reference: 26.03.2016).
7. On concession agreements: Federal Law, 21.07.2005 No. 115-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2005. 26 July.
8. Official web site of the Central Bank of Russia [e-resource]. URL: http://www.cbr.ru/ (date of reference: 26.03.2016)