

УДК 334.7: 342.5

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Фомина О.И., Кочеткова С.А.

*ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский  
Мордовский государственный университет  
им. Н.П. Огарёва», Саранск.,  
e-mail: kochetkovaca@mail.ru*

В инвестиционной сфере сформировалась достаточно удобная технология финансирования инвестиционных проектов, получившая название проектного финансирования. Учитывая, что в проектах государственно-частного партнёрства распространена гарантийная поддержка со стороны публичного партнёра, этот вид финансирования наиболее обоснован и целесообразен, поскольку не предполагает обязательность наличия дополнительного обеспечения по кредиту. Поэтому в данной статье будет проведено исследование ГЧП проектов, финансирование региональных и федеральных инвестиционных программ как современного эффективного инструмента их реализации. Рассмотрена отраслевая структура портфеля инвестиционных проектов, а также уровень развития регионального законодательства о ГЧП и реализации проектов в РФ. Проведен анализ динамики ГЧП проектов финансирования региональных и федеральных инвестиционных программ за 2013–2016 гг., а также показатели привлекаемых средств в федеральные, региональные и местные ГЧП проекты в 2013 – 2017 гг. Выделены основные направления по совершенствованию ГЧП проектов в законодательной, организационной и финансовой сферах.

**Ключевые слова:** государство, бизнес, партнерство, взаимодействие, проект, формы, инфраструктура, привлеченные частные инвестиции, сфера реализации

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS MODERN INSTRUMENT OF FEDERAL AND REGIONAL INVESTMENT PROJECTS

Fomina O.I., Kochetkova S.A.

*National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk,  
e-mail: kochetkovaca@mail.ru*

In the investment sphere, a fairly convenient technology for financing investment projects has been formed, known as project financing. Given that in the projects of public-private partnerships, warranty support from the public partner is extended, this type of financing is most justified and expedient, since it does not imply the mandatory availability of additional security for the loan. Therefore, this article will study PPP projects, finance regional and federal investment programs as a modern effective tool for their implementation. The sectoral structure of the portfolio of investment projects, as well as the level of development of regional legislation on PPP and the implementation of projects in the Russian Federation is considered. The analysis of the dynamics of PPP projects for financing regional and federal investment programs for 2013–2016, as well as indicators of attracted funds in federal, regional and local PPP projects in 2013 – 2017. The main directions for improving PPP projects in the legislative, organizational and financial spheres are identified.

**Keywords:** state, business, partnership, interaction, project, forms, infrastructure, attract private investment, implementation of

Проектное финансирование ГЧП можно укрупненно охарактеризовать как финансирование инвестиционных проектов, при котором кредиты предоставляются напрямую создаваемой специальной проектной компании, при этом обеспечение долга ограничено текущими активами проекта и будущими доходами. Появление проектного финансирования обусловлено реализацией масштабных проектов, инициатором которых выступают сразу несколько крупных инвесторов, которые не могут поодиночке реализовать его [10]. На сегодняшний день в Российской Федерации реализовать инфраструктурные проекты можно способами, схематично

представленными на рисунке. Реализовать инфраструктурный проект с привлечением внебюджетных средств возможно с помощью форм ГЧП и иных договорных форм реализации проектов.

К первой группе относятся такие организационно-правовые формы, как концессионные соглашения и соглашения о ГЧП, и МЧП. С 1 января 2017 г. вступает в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О концессионных соглашениях», предусматривающий мониторинг заключения и реализации заключенных концессионных соглашений.



Способы реализации федеральных и региональных инвестиционных проектов [8, С. 263]

На рассмотрение Правительства РФ внесен проект постановления, определяющий порядок проведения такого мониторинга в электронном виде посредством государственной автоматизированной информационной системы «Управление» [2]. Кроме того, Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено осуществление мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве (ГЧП) и муниципально-частном партнерстве (МЧП) [1].

Вступивший в силу Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве» значительно расширил возможности применения механизмов ГЧП. Следствием его принятия вместе с усовершенствованным концессионным законодательством становится создание эффективного инструментария привлечения частного сектора к развитию и модернизации объектов общественной инфраструктуры.

Концессионные соглашения на сегодняшний день являются одной из наиболее

известных и распространенных правовых форм, о чем свидетельствуют данные статистики: более 80% проектов ГЧП в России реализуется именно в этой форме.

Ко второй группе организационно-правовых форм ГЧП отнесены:

– контракт жизненного цикла, предусматривающий комплексное регулирование всех стадий инфраструктурных проектов и оптимизацию бюджетной нагрузки. Это вид государственного контракта, регулируется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3]. Контракт жизненного цикла эффективен с точки зрения возможности финансирования «в рассрочку» и перенесения бюджетной нагрузки на стадию эксплуатации, а также предусматривает как разные этапы, так и виды работ или услуг в рамках одного конкурса и привязку платежей за сервис к качеству объекта (оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами). Однако ему присущи недостатки государственного контракта такие, как: жестко регламентированная конкурсная процедура, невозможность

эффективно распределить риски, невозможность софинансирования на стадии строительства и другие;

– договор аренды государственного имущества с инвестиционными условиями. Нормативной базой выступают Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «О защите конкуренции» [4] и региональные правовые акты;

– долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя. Нормативное регулирование осуществляется Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и положения о закупках соответствующих юридических лиц. К преимуществам можно отнести комплексное регулирование инвестиционной и эксплуатационной стадии долгосрочных проектов и «тонкую настройку» конкурсных критериев проекта [5];

– специализированные предприятия (СПК), социально-предпринимательские корпорации с участием государственного и частного капитала – институциональная форма привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры. Новым законом о ГЧП установлен запрет заключать соглашения с иностранными юридическими лицами, однако иностранные инвесторы могут участвовать в проекте в качестве акционеров созданной в России специальной компании. Нормативная база – Гражданский кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ.

В российской практике структурирования проектов ГЧП, как правило, рассматриваются две основные модели, которые при определенных обстоятельствах могут быть совмещены [9]:

– структурирование проекта договорным путем;

– осуществление капитализации существующего собственника (владельца,

оператора) соответствующих объектов инфраструктуры посредством участия в его капитале частного партнера.

При анализе данных вариантов необходимо учитывать, что, как правило, частный инвестор, который должен обеспечить финансирование проекта ГЧП и нести ответственность за выполнение функций оператора объекта инфраструктуры в течение длительного периода, будет участвовать в проекте при условии получения контроля над его реализацией.

На протяжении 2013 – 2015 гг. в России – более 1300 проектов ГЧП, по которым принято решение о реализации (заключении соглашения), из которых на текущий момент:

– федерального уровня – 15 проектов;

– регионального уровня – 191 проект;

– муниципального уровня – более 1100 проектов.

Рассмотрим более подробно статистическую информацию о ходе реализации ГЧП (табл. 1).

За период 2013–2015 гг. общее количество проектов ГЧП увеличилось почти в 10 раз, что в первую очередь объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении данного механизма для развития и модернизации инфраструктуры. Большинство проектов, которые находятся сейчас на стадии запуска, – муниципальные проекты в коммунальной сфере. По итогам проведенного исследования отмечается, что в субъектах РФ в социальной сфере наибольшее распространение получили проекты в области здравоохранения и образования. Что касается коммунальной сферы, то в ней получили распространение ГЧП-проекты в области централизованных систем водоснабжения, а также переработки ТБО. Также получают распространение проекты в области производства, распределения и передачи тепловой энергии, а также автомобильных дорог.

Таблица 1

Динамика ГЧП проектов финансирования региональных и федеральных инвестиционных программ\* [6]

Показатель	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество ГЧП проектов, в том числе:	86	385	873	1300
– федеральные	4	9	12	–
– региональные	12	84	105	–
– муниципальные	70	292	756	–
В том числе по отраслям экономики				
– транспортная инфраструктура	–	28	37	–
– социальная инфраструктура	37	92	172	–
– коммунальная инфраструктура	12	224	636	–
– энергетическая инфраструктура	37	41	28	–

\* данные Минэкономразвития России, расчеты Центра развития ГЧП.

В настоящее время развитие ГЧП в России сдерживается рядом факторов. Текущая экономическая ситуация в России негативно сказывается на привлечении инвестиций в долгосрочные проекты, а привлечение иностранных инвесторов в российские ГЧП проекты затрудняется макроэкономическими факторами (включая политические). В связи с этим наиболее явной проблемой, с которой сталкиваются представители субъектов РФ при реализации ГЧП проектов, является отсутствие инвесторов. Отсутствие опыта внедрения проектов также является серьезной проблемой по мнению представителей субъектов РФ. В ходе исследования были выявлены трудности, с которыми сталкиваются субъекты РФ при привлечении инвесторов в ГЧП проекты. Так, трудности связаны с длительными сроками реализации проектов, отсутствием опыта и недостаточным уровнем компетенций участников рынка ГЧП по подготовке проектов. Также существуют и финансовые трудности, с которыми сталкиваются субъекты РФ при привлечении инвесторов в ГЧП проекты. Затрудняют развитие ГЧП в России также проблемы во взаимодействии между государством и бизнесом. Помимо этого представители субъектов РФ отмечают недостаточную информированность потенциальных инвесторов о планируемых к реализации проектах и длительные сроки согласования федеральными органами исполнительной власти вопросов, связанных с реализацией проектов. Препятствием для частных инвесторов также является низкий уровень методологической проработки проектов со стороны государства (низкое качество подготовки проектной документации для реализации ГЧП проектов).

Далее рассмотрим динамику привлекаемых средств в федеральные, региональные и местные ГЧП проекты (таблица 2). Данные исследования свидетельствуют о том, что в 2013–2015 гг. рынок ГЧП продолжит активное развитие.

Общий объем привлеченных частных инвестиций в проекты ГЧП к концу 2015 г. составил 3189 млрд. руб. (увеличение общего объема частных инвестиций за 2015 г. по сравнению с 2013 годом составит 194,2%), из которых за 2015 г. было привлечено порядка 640 млрд. руб. При этом суммарная стоимость ГЧП-проектов к концу 2016 г. составит 2667 млрд. руб., а число ГЧП-проектов превысит 1 800 (+536 проектов за 2016 г.).

Рост рынка ГЧП в 2016–2017 гг. будет связан с тем, что в ближайшее время ожидается подписание концессионных соглашений и финансовое закрытие крупных инфраструктурных проектов, которые были запущены в 2015 году. По прогнозам Министерства экономического развития, к концу 2017 г. общий объем привлеченных частных инвестиций в ГЧП проекты составит около 3105 млрд. руб. (увеличение общего объема частных инвестиций за 2017 г. составит 33 %), из которых за 2017 г. по прогнозным оценкам будет привлечено порядка 770 млрд. руб. Рост числа ГЧП проектов будет обусловлен тем, что концессионные соглашения для развития муниципальной инфраструктуры станут одной из ведущих форм привлечения частных инвестиций, и число таких проектов будет возрастать. Также на развитие ГЧП скажется то, насколько быстро рынок адаптируется к новому закону о ГЧП и создаваемой вокруг него нормативно-правовой базе.

**Таблица 2**

Показатели динамики привлекаемых средств в федеральные, региональные и местные ГЧП проекты в 2013 – 2017 гг. [7]

Показатель	2013 г	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г прогноз
Суммарная стоимость ГЧП-проектов, частные и государственные инвестиции, млрд руб. (накопленным итогом)	1125	2966	3246	2667	3549
Общий объем привлеченных частных инвестиций за все время, млрд руб. (накопленным итогом)	1084	28166	3189	2333	3105
Объем привлеченных частных инвестиций за год, млрд руб.	234	558	640	626	772

Некоторое снижение объема привлеченных частных инвестиций в ГЧП проекты в 2016 году обусловлено некоторыми финансовыми трудностями, с которыми сталкиваются субъекты РФ при привлечении инвесторов в ГЧП проекты: отсутствие реальных денежных средств у инвесторов и дорого визна кредитных ресурсов, отсутствие возможности возмещения вложенных средств инвестора со стороны государства, ограниченность бюджетных средств ряда субъектов РФ, низкий уровень доходности ГЧП проектов. Отмечаются и определенные рыночные (сложная с точки зрения прогнозирования

и планирования экономическая ситуация, недостаточная активность инвесторов в связи с высокими ставками по кредитам) и правовые трудности (низкая информированность сферы бизнеса о юридических формах ГЧП, низкая правовая защищенность частных инвесторов и кредиторов при реализации региональных и муниципальных инфраструктурных проектов) [10].

Итак, по результатам проведенного исследования необходимо выделять ряд поправок, которые могут положительно повлиять, в том числе и на практику применения Закона о ГЧП (табл. 3).

Таблица 3

## Направления совершенствования ГЧП проектов

Сфера	Направления совершенствования
Законодательная сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закрепление на законодательном уровне возможности возврата вложенных инвестиций в ГЧП проекты за счет предоставления долгосрочных государственных гарантий их возврата (а также гарантии на закрепление условий участия в проекте).</li> <li>2. Совершенствование федерального закона о ГЧП (например, расширение перечня объектов, в отношении которых могут быть заключены соглашения о ГЧП).</li> <li>3. Разработать стандартизированные формы инвестиционных соглашений в рамках реализации ГЧП проектов. Стандартизировать правовые формы взаимодействия инвесторов и публичных образований.</li> <li>4. Расширить формы реализации ГЧП проектов и перечень объектов ГЧП (объектами ЖКХ, социального жилья и социального обеспечения).</li> <li>5. Предусмотреть в налоговом законодательстве отдельные положения, регулирующие порядок налогообложения операций, осуществляемых в рамках ГЧП проектов.</li> </ol>
Организационная сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уменьшить сроки проведения оценки эффективности проекта.</li> <li>2. Выделить в регионах специализированные управления по развитию и координации государственно-частного партнерства.</li> <li>3. Формирование и постоянное функционирование эффективных площадок по обмену опытом в сфере ГЧП (запуск специализированного портала, проведение мероприятий в рамках федеральных округов и макрорегионов).</li> <li>4. Разработать практические рекомендации по типовым проектам ГЧП, которые успешно реализованы.</li> <li>5. Адаптировать механизмы ГЧП под конкретные сектора экономики, учитывая отраслевую специфику.</li> <li>6. Внедрить систему мониторинга проектов в области ГЧП. Формировать единую базу знаний по реализации проектов ГЧП.</li> </ol>
Финансовая сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обеспечить доступность финансирования для реализации проектов ГЧП (субсидирование % ставок, использовать дополнительные источники финансирования – привлечение средств пенсионных фондов и страховых компаний).</li> <li>2. Расширить инструменты бюджетного финансирования (государственные гарантии, бюджетный кредит, целевые дотации).</li> <li>3. Улучшить условия инвестирования и упростить доступ к заемному капиталу.</li> </ol>
Требования к партнерам	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Усовершенствовать механизм частной инициативы.</li> <li>2. Расширить перечень случаев, когда на стороне государства могут выступать несколько публичных субъектов.</li> <li>3. Пересмотреть требования к частному партнеру (например, убрать ограничение на участие в проектах на стороне частного партнера, компаний, доля государства в которых превышает 50%).</li> </ol>

Таким образом, на дальнейший рост уровня развития ГЧП в регионах России в сложившихся экономических условиях положительно могут повлиять определенные условия:

– регламентация процессов на каждом этапе проекта от инициирования до мониторинга и контроля за ходом исполнения проекта и, как следствие, внедрение в регионах системного подхода к управлению ГЧП проектами;

– формирование и постоянное функционирование эффективных площадок по обмену опытом в сфере ГЧП между регионами (запуск специализированного федерального портала, проведение соответствующих мероприятий в рамках федеральных округов и макрорегионов и пр.);

– активизация отраслевых федеральных органов в части методического и организационного содействия в реализации ГЧП проектов;

– формирование эффективных проектных команд в регионах и реализация практико-ориентированных программ обучения специалистов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Электронный источник] // Режим доступа:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=201066#0>.

2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [Электронный источник] // Режим доступа: <https://rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html>

3. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Электронный источник] // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/).

4. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». [Электронный источник] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=200913#0>.

5. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». [Электронный источник] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>.

6. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 11 с.

7. Фомин А.И. Совершенствование технологии восстановления чугунных коленчатых валов электроконтактной приваркой ленты через промежуточный слой: автореф. дис. канд. техн. наук / Мордов. гос. ун-т им. Н.П. Огарёва. – Саранск, 2012. – 16 с.

8. Кочеткова С.А. Нормативно-правовые аспекты государственно-частного партнерства в субъектах РФ: проблемы и их решения // Экономика и социум. – 2014. – № 3–2 (12). – С. 263–266.

9. Кочеткова С.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионе: организационно-правовой механизм / С.А. Кочеткова – Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент» № 1, 2015. – С. 113–120.

10. Кочеткова С.А., Моисеева И.В. Взаимодействие субъектов ГЧП на уровне региона // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 8–2. – С. 402–406.