В.М. ЗАЕРНЮК, П.Ф. АНИСИМОВ,
Ю.В. ЗАБАЙКИН

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОМ КОМПЛЕКСЕ

Монография

Научные технологии
Москва – 2019

УДК 330.341
ББК 65.301
316

Рецензенты:

О.В. Каурова, д-р экон. наук, профессор, проректор по научно-исследовательской работе Российского университета кооперации.

В.П. Леонова, д-р экон. наук, профессор, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института перспективных направлений и технологий РГСУ.

Заернюк В.М., Анисимов П.Ф. , Забайкин Ю.В.

316 Государственно-частное партнерство в минерально-сырьевом комплексе / В.М. Заернюк П.Ф. Анисимов, Ю.В. Забайкин: Монография. М.: Научные технологии, 2019. 278 с.

ISBN 978-5-4443-0130-2

В монографии системно и последовательно рассматриваются базовые теоретические подходы к государственно-частному партнерству (ГЧП), особенности правового регулирования ГЧП в России. Представлен зарубежный опыт использования механизма ГЧП, а также механизмы и формы ГЧП. Рассмотрены вопросы развития ГЧП в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ. Исследуются проблемные вопросы, возникающие при реализации ГЧП-проектов в минерально-сырьевом комплексе. Отмечено, что на российском рынке ГЧП-проектов практически не представлены проекты, относящиеся к минерально-сырьевому комплексу, что инвестиционный механизм, предлагаемый многими российскими исследователями, основан исключительно на привлечении бюджетных инвестиций. Серьезным фактором, сдерживающим развитие ГЧП-проектов в минерально-сырьевом комплексе, является огромное количество проектов квази-ГЧП, то есть проектов с малым сроком и объемом инвестиций. Определены перспективы развития механизма ГЧП в минерально-сырьевом комплексе. Предложены основные направления развития государственно-частного партнерства в недропользовании.

Для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений и всех, интересующихся вопросами устойчивого развития промышленных предприятий.

© Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. 2019

© Научные технологии, 2019

ISBN 978-5-4443-0130-2

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 5

Глава 1. Теоретико-методологические аспекты развития государственно-частного партнерства 15

1.1. Экономическое содержание государственно-частного партнерства 15

1.2. Сущность, основные условия и принципы государственно-частного партнерства 34

1.3. Формы и модели государственно-частного партнерства 48

Глава 2. Законодательные акты о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации 59

2.1. Нормативно-правовые аспекты развития ГЧП в субъектах Российской Федерации 59

2.2. Муниципально-частное партнерство: основные понятия и сущность 66

2.3. Процедура отбора проектов частных партнеров для участия в ГЧП 85

Глава 3. Зарубежный опыт становления государственно-частного партнерства 95

3.1. Анализ зарубежного опыта партнерства государственных и предпринимательских структур 95

3.2. Мировые тенденции развития государственно-частного партнерства 103

3.3. Развитие ГЧП в странах Европейского союза 121

3.4. Опыт ГЧП в странах Евразийского экономического союза 128

Глава 4. Социальные формы участия в государственно-частном партнерстве 137

4.1. Корпоративное волонтёрство в системе ГЧП 137

4.2. Место муниципальных образований и системы ГЧП в структуре социального государства 146

Глава 5. Развитие ГЧП в инновационной сфере и в инфраструктурных отраслях 161

5.1. Государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности 161

5.2. Развитие государственно-частного партнерства в инфраструктурных отраслях 170

Глава 6. Формирование механизма привлечения инвестиций на основе ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса 185

6.1. Текущее состояние развития ГЧП в Российской Федерации 185

6.2. Оценка состояния и перспектив развития ГЧП в минерально-сырьевом комплексе 192

6.3. Источники и действующие ограничения по финансированию проектов ГЧП в минерально-сырьевом комплексе 207

Глава 7. Обоснование выбора государственно-частного партнерства как способа реализации проектов в сфере минерально-сырьевого комплекса 216

7.1. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием 216

7.2. Рекомендации по оценке сравнительного преимущества механизмов ГЧП в сфере минерально-сырьевого комплекса 220

7.3. Стандарт внедрения лучших практик ГЧП в социальной сфере 229

Заключение 246

Список использованной литературы 249

ПРИЛОЖЕНИЯ 267

Приложение А. Динамика абсолютных индикаторов российских организаций минерально-сырьевого комплекса 268

Приложение Б. Показатели, используемые в Российской Федерации для оценки эффективности инвестиционных проектов 269

Приложение В. Нормативно-правовые акты к 224-ФЗ 275

ВВЕДЕНИЕ

К началу XXI века общий годовой объем горной массы, добываемой на планете, перешагнул уровень 30 млрд. т. Ресурсы недр являются важнейшим элементом национального богатства, основой независимости и первоисточником благосостояния общества. Недроиспользование связано со всеми сферами жизнедеятельности человека, любая из которых базируется на минимуме материального и энергетического обеспечения.

Деятельность геологических и горных предприятий связана с жизнью общества в самом широком смысле этих слов. Предприятия горной промышленности выполняют уникальную по своей важности функцию — «подключают» человека к первичным источникам природной энергии, сырья и материалов. Без их использования человек просто не мог бы существовать. Столь жизненно важную, фундаментальную функцию не выполняет ни одна другая отрасль экономики. Эта функция сохраняет свое значение при любых общественных формациях, в прошлом и будущем, на любых стадиях научно-технического развития. Изменяться могут лишь полнота и способы использования природного базиса энергии, сырья, материалов[1].

Природный ресурс ископаемого топлива и материалов распределен по земной поверхности неравномерно. Страны, обладающие большим их количеством, имеют некоторую фору в своем развитии (хотя это вовсе не значит, что страны, не имеющие этих ресурсов, будут обязательно отставать).

Россия обладает мощной базой по многим видам минеральных ресурсов, включая в первую очередь ископаемое топливо. Топливно-энергетические ресурсы — одно из главных богатств и основ всей

[1] Астахов А. С., Гольдман Е. Л. Экономика для геологов и горняков: Учебное пособие для вузов. — М.: Издательский дом «Руда и Металлы», 2007. — 328 с.

национальной экономики нашей страны. В России сосредоточена значительная часть мировых ресурсов нефти и природного газа.

Особенность минерально-ресурсного потенциала России — его крупномасштабность и комплексность. Ни одна страна мира не имеет минерально-сырьевой базы такого объема и спектра от нефти, газа, угля до практически всех металлических и неметаллических полезных ископаемых. Россия занимает одно из ведущих мест в мире по добыче нефти и газа, производству стали и чугуна, первичного алюминия, рафинированной меди, никеля, цинка, титана, обеспечивая по большинству из них не только свои внутренние потребности, но и поставляя значительное их количество на внешний рынок.

Устойчивое развитие минерально-сырьевого комплекса (МСК) имеет фундаментальное значение для отечественной экономики. На топливно-энергетическую продукцию приходится значительная часть внешнеторгового баланса страны, капиталовложений, транспортных перевозок. С другой стороны, отрасли МСК являются крупнейшими потребителями и нарушителями природных ресурсов и загрязнителями окружающей природной среды, находясь, таким образом, в непосредственных теснейших связях с природой. Потребление энергоресурсов связано со всеми сферами жизнедеятельности человека.

Переход экономики России на рыночные отношения существенно изменил состояние МСК страны, минерально-сырьевой базы и механизма ее формирования и использования. Произошла значительная трансформация всей системы, которая обеспечивала потребности экономики России в сырье. Изменились источники финансирования МСК и его взаимоотношения с государством. Освобождение цен существеннно трансформировало величину и структуру затрат в отраслях МСК.

Минерально-сырьевая база страны, имея крупный потенциал, созданный к началу 90-х годов, оказалась в настоящее время в тяжелом состо-

янии. Ухудшилось качество МСБ вследствие ускоряющегося истощения наиболее крупных месторождений и с высококачественными запасами при довольно скромных достижениях в области внедрения НТП в МСК. Сократились разведанные запасы полезных ископаемых, в настоящее время для многих из них не обеспечивается даже простое воспроизводство[2].

Это связано как с резким сокращением объема геологоразведочных работ, так и с объективным и исторически неизбежным процессом истощения минерально-сырьевой базы во времени. В результате воспроизводство запасов полезных ископаемых происходит гораздо худшего качества или залегающих на больших глубинах, разработка большинства из которых и раньше, а особенно теперь, в условиях рынка, является нерентабельней. Наблюдается истощение сырьевых баз действующих предприятий и выбывание высокими темпами добывающих мощностей. Низкими темпами вводятся в эксплуатацию новые месторождения, что приводит к отставанию темпов вводимых горнодобывающих мощностей от выбывающих.

Среди круга проблем отрасли МСК, остро стоит проблема недостатка денежных ресурсов на ее дальнейшее развитие. В развитых экономиках эта проблема решается, в том числе за счет использования механизмов частно-государственного партнерства.

Государство и частный бизнес все активнее вступают в сотрудничество в поисках эффективных путей решения актуальных региональных задач на условиях партнерства. Ресурсные возможности многих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для решения этой задачи являются весьма ограниченными. Из 85

[2] Назарова З.М. Экономика геологоразведочных работ: учебник для ВО / З.М. Назарова, В.А. Косьянов, Ю.В. Забайкин и др. – М.: ООО «Оптимус», ООО «ИПЦ «Маска», 2018.- 400 с. Гриф ФГБУ ФИРО

субъектов Российской Федерации только 12 являются донорами, остальные - реципиентами, а их экономика – дотационной[3].

Наращивание инвестиционной составляющей тесно сопряжено с реализацией ГЧП-проектов в России. При этом основной задачей ГЧП-проектов видят, прежде всего, развитие инфраструктурных объектов, повышение налоговой базы бюджетов всех уровней. Поэтому логично предположить, что ГЧП-проекты должны быть активно представлены в сырьевом секторе экономики, а именно в сфере добычи полезных ископаемых России. Однако вопрос их реализации не столь однозначен, а формы сотрудничества власти и бизнеса далеки от определенных законодателем форм.

Несмотря на то, что в выступлениях руководства страны подчеркивается, что с помощью ГЧП планируется создать эффективный инструмент импортозамещения и межотраслевого взаимодействия, способного решить проблемы привлечения инвестиций, государственно-частное партнерство в отрасли добычи полезных ископаемых в России практически не получило применения. Это можно объяснить тремя основными причинами:

- в России не сложился четкий концептуальный подход к ГЧП;
- национальная модель ГЧП находится в стадии становления, не отработаны законодательство, стандарты и формы проектов ГЧП;
- в российском законодательстве закреплен ряд серьезных ограничений применения проектов ГЧП в отрасли добычи полезных ископаемых.

Вместе с тем, развитие партнерства государства и предпринимательских структур на основе создания эффективных институтов и инструментов взаимодействия государства и бизнеса

[3] http://investorschool.ru/dotacii-regionam-rossii-2018

является одним из важных условий, способных повлиять на повышение инновационной активности и инвестиционной привлекательности территорий за счет развития производственной и социальной инфраструктуры субъектов России.

В условиях современного развития экономики государственно-частное партнерство становится особенно актуальным как для государства, так и для частного бизнеса, поскольку:

- государство получает дополнительный источник финансирования социально необходимой инфраструктуры в условиях бюджетной экономии;
- частный сектор имеет возможность реализовывать ГЧП-проекты в условиях сокращающегося спроса в сфере частного бизнеса и получает источник долгосрочного дохода.

Изучение вопросов государственно-частного партнерства обусловлено необходимостью решения проблемы использования форм и инструментов ГЧП для успешного социально-экономического развития регионов России. Изучение проблем, связанных с институциональной средой, применение современных моделей управления ГЧП, выявление причинно-следственных связей взаимодействия бизнеса и государства в инновационном развитии экономики представляются особо значимыми в настоящее время.

В мировой практике хозяйствования в этих целях широко используются возможности ГЧП путем использования на основе эффективных механизмов взаимодействия государства и частного бизнеса системы соответствующих институтов и инструментов, которые позволяют привлечь средне- и долгосрочные инвестиции в приоритетные сферы региональных экономик, включая сферу добычи полезных ископаемых.

Исследование указанных проблем и выработка научно-практических мер по их преодолению представляется весьма актуальной задачей, имеющей важное значение для развития региональных экономик.

Степень научной разработанности проблемы. Базовые положения теоретико-методологического характера по ГЧП необходимо особо отметить фундаментальные исследования проблем формирования и функционирования ГЧП и иных форм финансирования инвестиционных проектов, содержащихся в работах таких известных отечественных ученых и практиков как А.В. Баженов, А.В. Белицкая, В.Г. Варнавский, Э.И. Габдуллина, М.А. Дерябина, В.Ю. Забродин, В.А. Кабашкин, К.И. Колесникова, С.Н. Ларин, П.Л. Лившиц, С. Линдер, О.Л. Михеев, Ф.С. Теселкин, Н.В. Ханженков и др.

Проблемы взаимодействия бизнеса и власти, формы и механизмы применения государственно-частного партнерства исследовали такие ученые, как А.И. Абдрахманов, Э.В. Адамов, О.К. Абрамов, А.В. Алейников, Е.Ю. Бондаренко, О.В. Каурова, А.Н. Малолетко.

Теоретические основы исследования сущности ГЧП и проблемы развития проектов представлены в работах В.В. Авекова, Е.М. Алешина, А.М. Беляева, И.Ю. Беляевой, М.В. Валитова, В.Г. Варнавского, А.Г. Зельднера, К.И. Алексеевой, М.Е. Коновалова и других.

Накопленный опыт реализации проектов ГЧП описывается в работах таких авторов, как В.Г. Варнавский, М.Б. Джерард, Л.И. Ефимова, А.Г. Зельднер, В.А. Малыгина, А.В. Рунова, А.А. Алпатова.

Зарубежный опыт использования механизма государственночастного партнерства описан в трудах таких авторов, как В.В. Айрапетян, В. Г. Варнавский, Б.З. Мильнер, В.А. Кабашкин, М.Б. Джерард, Б. Актоби, М. Булт-Спиринг, П. Газиоровски.

Различные аспекты экономического содержания ГЧП, а также процессов его формирования и функционирования представлены

зарубежными исследователями, среди которых выделяются работы В. Беренса, Дж. Бейли, М. Булт-Спиринга, Ю. Бригхэм, Г. Годжа, Д. Гримси, Г. Девульф, Э. Йескомба, У. Рейнхардт, Р. Род, П. Розенау, Э. Саваса, О. Уильямсона, У. Шарпа, М. Эрхардта и др.

Однако, несмотря на наличие значительного количества публикаций и исследований в области ГЧП, отечественной экономической наукой не решен целый ряд методологических вопросов формирования партнерских отношений государства и частного бизнеса, до сих пор не сформулировано четкое определение понятия ГЧП, практически не представлен в экономической литературе анализ реализации проектов ГЧП в промышленных секторах экономики, в том числе в отрасли добычи полезных ископаемых, мало внимания уделяется методической проработке вопросов, связанных с выбором оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием.

В современных условиях развития России и на фоне кризисных явлений в экономике сокращение бюджетного финансирования различных направлений государственной политики приводит к необходимости изыскания новых источников внебюджетных инвестиций для реализации инфраструктурных проектов.

Все это требует нового уровня компетенций со стороны государственных гражданских и муниципальных служащих, владения современными методами проектного менеджмента, управления рисками и ГЧП проектами. Представители частного сектора также должны сегодня уметь ориентироваться в методах государственного планирования и программно-целевого методах бюджетирования, чтобы иметь возможность участвовать в крупных инвестиционных проектах. Так как только за счет бюджетных средств реализовывать сложные проекты нецелесообразно и невозможно, государство должно объединять усилия различных общественных институтов (в том числе науки, бизнес-

сообщества, финансовых институтов и институтов развития) для наиболее успешного участия в инвестиционных и инфраструктурных проектах. Вместе с тем в настоящее время привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП в значительной мере затруднено в силу ограниченного распространения правоотношений ГЧП в гражданском обороте.

Объектом исследования является рынок государственно-частного партнерства в России.

Предметом исследования являются отношения, возникающие в сфере сотрудничества государства и частного предпринимательства в форме ГЧП.

Цель настоящей работы - дать системное представление о базовых принципах, механизмах и моделях государственно-частного партнерства как важнейшего направления формирования в России цивилизационной социально-экономической системы, изучение опыта реализации механизма ГЧП в международной практике, а также анализ возможностей его использования в целях привлечения инвестиций в минерально-сырьевой комплекс России.

Исходя из поставленной цели определены следующие **задачи исследования:**

- изучить теоретические основы государственно-частного партнерства, рассмотреть на понятийном уровне представления о ГЧП в российской и зарубежной экономической литературе;
- исследовать основные теоретические положения формирования ГЧП в современной экономике и институциональные основы партнерства государства и частного бизнеса;
- проанализировать зарубежную и российскую практику реализации проектов государственно-частного партнерства;
- выявить наиболее распространенные формы и механизмы ГЧП;

- рассмотреть направления реализации ГЧП в России, проанализировать существующую нормативно-правовую базу и институциональную среду;
- обобщить практику реализации проектов ГЧП в Российской Федерации и разработать возможные направления совершенствования комплексного механизма партнерства государства и предпринимательских структур в минерально-сырьевом комплексе;
- провести анализ источников и действующих ограничений по финансированию проектов ГЧП в минерально-сырьевом комплексе;
- определить перспективы развития государственно-частного партнерства в минерально-сырьевом комплексе.
- разработать рекомендации по оценке сравнительного преимущества механизмов ГЧП в минерально-сырьевом комплексе.

В рамках настоящей работы предпринята попытка разработки методологии государственно-частного партнерства партнерства в условиях стратегического развития на основе обобщения отечественного и зарубежного опыта по формированию и реализации государственной политики в сфере ГЧП отраслевом уровне; определения роли ГЧП в процессе стратегического развития отраслей; оценки степени развития концессионных соглашений в отраслевом аспекте, а также гарантий и рисков государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов. Результаты исследования позволили уточнить теоретико-методологические подходы исследуемой проблемы и разработать комплекс предложений по совершенствованию механизма ГЧП применительно к минерально-сырьевому комплексу России.

Исследование проводилось с использованием различных методологических подходов, включая системный подход, методы и приемы научного исследования, в том числе сравнение, анализ и синтез, экспертные оценки, аналогия, восхождение от абстрактного к конкретному и др.

Теоретическую базу составили концепции и положения, представленные в классических и современных публикациях отечественных и зарубежных ученых по проблемам экономического содержания партнерских отношений государства и частного бизнеса.

Эмпирическая база исследования учебника основана на материалах официальной статистики, федеральных и региональных программ, концепций и стратегий субъектов РФ, нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня, материалах публикаций в периодической печати, программных разработок Правительства РФ и Минэкономразвития РФ, материалах сайта Центра развития государственно-частного партнерства (http:// pppcenter.ru).

Глава 1. Теоретико-методологические аспекты развития государственно-частного партнерства

1.1. Экономическое содержание государственно-частного партнерства

Важным условием эффективного функционирования экономики является конструктивное взаимодействие структур государственной власти и бизнеса. Партнерские отношения государства и частного бизнеса базируются на осуществлении совместных взаимовыгодных проектов при четком распределении обязательств: государство получает возможность увеличить эффективность государственных инвестиций за счет привлечения ресурсов и управленческого опыта частного сектора, а бизнес - государственную поддержку (финансовую или административную) в реализации собственных проектов. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от степени зрелости и национальных особенностей рыночных отношений.

В конце 80-х - начале 90-х годов двадцатого века за рубежом получила развитие концепция ГЧП, которая впоследствии легла в основу реализации совместных проектов государства и предпринимательских структур в производственной и социальной инфраструктуре в большинстве стран мира. Суть ее заключается в создании государством особой институциональной среды (нормативная правовая база, система управления и регулирования, контрактная система), цель которой - привлечь частный сектор к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной и муниципальной собственности.

Во многих странах постоянно дискутируется проблема использования частного бизнеса с целью реализации долгосрочных инвестиционных проектов или передачи нерентабельных проектов в руки частных компаний.

Государство нередко сталкивается с проблемами, связанными с недостатком бюджетных средств и повышением требований к предоставляемым им услугами, в то время как частный бизнес все в большей степени приобретает имидж ценного источника новых технологий, качественного менеджмента и инвестиционного капитала.

Но государство, как правило, не имеет возможности вовсе отказаться в своем присутствии в данной сфере и вынуждено принимать меры по контролю над определенными видами имущества, оставаясь собственником, либо над конкретными видами экономической деятельности. Как бы то ни было это предполагает финансировать проекты из средств соответствующего бюджета (федерального, субъектов Российской Федерации, местных бюджетов).

В зависимости от степени участия государства в ГЧП возникает множество типов таких партнерств. Однако суть ГЧП остается неизменной - привлечение частных инвестиций для строительства государственных и муниципальных объектов, то есть фактически частный бизнес должен инвестировать собственные средства в строительство государственных или муниципальных объектов. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется за счет доходов от эксплуатации или платежей из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. Во многих случаях частный инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности.

В ГЧП объединяются ресурсы и потенциалы по двум хозяйствующим субъектам – по государству в виде его собственности и по бизнесу в

форме частно-предпринимательского принципа хозяйствования, по инвестициям, по менеджменту, по инновациям. Партнерство бизнесов и властей делает возможной реализацию инвестиционных проектов, которые сложно могли бы быть реализованными каждой из рассмотренных сторон по отдельности.

В.Г. Варнавский отмечает, что «создавая и поощряя отношения партнерства, государство пополняет арсенал эффективных методов ведения хозяйства, перекладывая функции управления принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который, в свою очередь, пользуясь государственными активами и гарантиями, привносит в, производство организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности»[4].

Государство, привлекая частный капитал для финансирования капиталоемких, с длительным сроком окупаемости, но важных для региональных экономик проектов ГЧП, не утрачивает над ними контроль, а частный бизнес получает возможность доступа к ранее закрытым видам экономической деятельности, привнося с собой новые эффективные технологии управления.

Наибольший эффект от взаимодействия государства и бизнеса может быть достигнут лишь при создании экономической среды, благоприятной для реализации интересов обоих названных субъектов. Для государства основное значение имеют: рост налогооблагаемой базы, повышение уровня занятости и доходов населения, увеличение числа рабочих мест, сокращение загрязнения окружающей среды, в итоге — стабилизация экономики[5] в субъектах Российской Федерации.

Для бизнеса наибольшую актуальность имеет: увеличение функционирующего капитала и сокращение бездействующих активов,

[4] Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. М. Наука. 2005. С. 167.
[5] Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / Под. ред. В. Варнавского, А. Зельднера, В. Мочальникова, С. Сильвестрова. – М.: Анкил, 2015. – 252 с.

повышение конкурентоспособности продукции, а в итоге — рост доходов. В конечном итоге реализация задач бизнеса способствует реализации задач государства.

Как показал анализ, механизмы ГЧП являются базовой конструкцией по привлечению внебюджетных инвестиций на развитие различных видов инфраструктуры в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Органы государственного или муниципального управления могут использовать ГЧП наряду с традиционными методами бюджетного финансирования капитальных вложений в объекты производственной и социальной инфраструктуры. Этим они достигают целей оптимизации и экономии бюджетных расходов, значительного улучшения качественных и количественных параметров при реализации инвестиционных проектов.

Согласно международному опыту осуществления проекта ГЧП эффективность такого рода инструмента раскрывается в повышении инвестиционной и инновационной активности, в развитии производственной и социальной инфраструктуры. Сегодня наиболее развитыми рынками ГЧП являются Великобритания, Австралия и Испания. В частности, в Великобритании государственные проекты с частным финансированием составляют более 13% инвестиций страны в инфраструктуру. В странах Центральной Европы объем проектов ГЧП каждый год удваивается и даже утраивается.

Партнерство государства и частного сектора позволяет привлечь дополнительные ресурсы, и в первую очередь, инвестиции, переложить на предпринимательский сектор экономики основную часть рисков и в то же время сохранить объекты в государственной или муниципальной собственности. В такой системе отношений объединяются ресурсы и потенциалы двумя хозяйствующими субъектами - государством в форме его собственности и бизнесом в виде частнопредпринимательских принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента, инноваций.

В целом изложенное выше позволяет определить основные характеристики экономического содержания ГЧП, которые наиболее полно и точно, как нам представляется, сформулированы исследователем Кабашкиным В.А.[6]:

- ГЧП представляет собой систему мер государственного регулирования в целях реализации промышленной политики, стимулирования инновационной активности, привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры и социальной сферы;
- ГЧП предполагает, с точки зрения привлечения предпринимательских структур, наличие деятельности частного сектора в сфере предоставления общественных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, социальные услуги, образование, транспорт, городское хозяйство и т.п.);
- ГЧП предоставляет возможность частному сектору обеспечить предпринимательскую инициативу, экономию затрат и сжатые сроки реализации проектов. При этом публичный сектор осуществляет согласование общественных интересов, предоставляет долгосрочные гарантии установления тарифов, регуляторов и правил контроля;
- ГЧП является инструментом привлечения предпринимательской инициативы и инвестиций при сохранении государственного контроля над активами (объекты инфраструктуры, недра, экономические субъекты, имеющие социальное значение и т.д.);
- ГЧП обеспечивает этико-экономический аспект посредством реализации принципов социальной ответственности бизнеса перед обществом;

[6] Кабашкин В.А. О государственно-частном партнерствеМ., ООО «МНИЦ». 2010. С. 42-43.

– ГЧП является альтернативой как государственному предпринимательству, так и полной передаче хозяйственного ведения в руки частного сектора.

Развитие эффективного института, направленного на взаимодействие государства и бизнеса в Российской Федерации является по сути одной из важнейших схем по формированию эффективной экономической политики, повышению инвестиционной и инновационной активности, росту конкурентоспособности региональных экономик, а также развитию производственной и социальной инфраструктуры по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривает, что одним из принципов, которыми государство будет руководствоваться в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности, является развитие государственно-частного партнерства, направленного на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков[7].

ГЧП в различных его формах помогает успешно осуществить совместные инфраструктурные проекты государства и предпринимательских структур в субъектах Российской Федерации, которые вряд ли могли быть реализованы в обозримом будущем только за счет бюджетных инвестиций, способствует возможностям эффективного развития объектов государственного имущества; снижению финансовой нагрузки на налогоплательщика; позволяют успешно использовать опытом и профессионализмом частного сектора при сохранении контроля со стороны государства над активами; способствует возможностям развития новаторских форм по проектному финансированию.

[7] Приказ Минрегионразвития РФ от 28.09.2009 № 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 22.12.2009 No 15802) [Электронный ресурс]: // ПИПС «Референт Информер» [сайт]. Режим доступа https://www.referent.ru/1/147620

В странах с развитой рыночной экономикой в ряде важнейших сфер, затрагивающих общенациональные интересы, особенно в развитии производственной и социальной инфраструктуры важную роль играет совместное государственное и частное финансирование инвестиционных проектов. Изучение мировой практики имеет большое значение для стран с переходной экономикой, в том числе и для Российской Федерации, заинтересованных в поисках форм оптимального и эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в целях совершенствования инфраструктуры, устойчивого и долгосрочного социально-экономического развития страны в целом, так и отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Во всем разнообразии сотрудничества государства и частного сектора партнерство занимает особое место. Модели и структура ГЧП, в свою очередь, также весьма разнообразны, однако их объединяют некоторые характерные особенности, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Партнерство строится как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под те или иные цели, и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон.

Заинтересованность государства в ГЧП заключается в:

- распределении финансовой нагрузки при реализации дорогостоящих инвестиционных проектов;
- экономии бюджетных средств за счет привлечения финансирования со стороны частного бизнеса;
- возможности избежать бюджетных затрат на эксплуатацию;
- возможности ускоренной реализации инвестиционных проектов, соответствующих государственным нуждам;
- сбалансированном распределении рисков;
- четком распределении ответственности;

- привлечении управленческого и интеллектуального капитала частного сектора;
- развитии частной инициативы.
- Заинтересованность бизнеса в ГЧП заключается в:
- возможности доступа к управлению и извлечению прибыли от использования систем жизнеобеспечения, естественно-монопольных объектов, капиталоемких сооружений с последующей их полной или частичной приватизацией;
- получении прибыли при минимальных рисках;
- привлечении относительно дешевых государственных средств в собственные бизнес-проекты.

В экономической литературе учеными и практиками отмечается тот факт, что наличие партнерства подразумевает, что обе стороны таких отношений не могут быть противопоставлены друг другу, а в значительной мере должны быть наделены одинаковыми правами и ответственностью во всех сферах их взаимодействия. Как справедливо отмечает Кукура С.П., «было бы недопустимой ошибкой противопоставлять рынок и государство как институт, призванный контролировать и регулировать деятельность субъектов экономической деятельности и рыночные отношения. Рыночные принципы хозяйствования дополняются механизмами государственного регулирования»[8].

Как свидетельствует опыт стран с развитой рыночной экономикой, основные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса, заключаются в следующем:

- определенные, а в ряде случаев и достаточно длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10-15 до 20 и более лет,

[8] Кукура С.П. Теория корпоративного управления. М. ЗАО Изд-во «Экономика». 2004. С. 104.

в случае концессий - до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры и т.п.), который должен быть завершен к определенному сроку;

- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами (нередко значительными), или же совместное инвестирование нескольких участников;
- реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между несколькими потенциальными участниками;
- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта - разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям;
- разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.

Одни исследователи полагают, что партнерства представляют собой механизм, способствующий гармоничному развитию экономики и гарантирующий защиту интересов различных слоев общества. Другие считают, что партнерства являются инструментом развития в интересах различных групп общества в целом, поскольку основаны на реальных

проектах и реализуются органами исполнительной власти совместно с частными компаниями на пользу общества[9] [10].

В настоящее время существуют различные теории ГЧП: от административно-правовых во Франции - до договорных, реализуемых в странах англосаксонского права. Естественно, что могут формироваться и другие теоретические основы, но, по сути, независимо от теоретических предпосылок, под ГЧП понимается система договоров между государством и частным инвестором, в которых государство наделяет частное лицо правом участвовать в осуществлении некоторых своих функций в хозяйственной сфере, в отношении государственной или муниципальной собственности или монопольных видов деятельности.

Теоретической и методологической основой работы являются базовые концепции ГЧП, разработанные отечественными и зарубежными учеными. В настоящее время достаточно сложно дать четкие параметры теоретических направлений, характеризующих экономическое содержание партнерских отношений государства и предпринимательских структур, правильность и однозначность представления о том, существует ли определение главенства государства при формировании подобных отношений или преимущество имеют предпринимательские структуры, а также кто должен быть конкретным и регулярным инициатором партнерских отношений и что, собственно, является ГЧП.

Анализ научных публикаций и высказываний экспертов по вопросам ГЧП позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время можно выделить следующие значения употребления этого термина[11]:

- как средство взаимодействия государства и предпринимательских структур, предусматривающее общее понимание существующих (сложившихся) аспектов

[9] Yescommbe E.R. Principrles of Projectes Finance / Academics Press, New York – 2013.
[10] Mayers M. Post - Fordist City Politicks. Posta Fordism. Oxtford. 1994. P.321.
[11] Кабашкин В.А. О государственно-частном партнерствеМ., ООО «МНИЦ». 2010. С. 42-43.

взаимоотношений государства и бизнеса через административные (госзаказ, проведение тендеров и т.д.) или экономические (формирование программ развития регионов, особых экономических зон) рычаги воздействия на субъекты хозяйствования, а также использование каких - либо специальных элементов взаимосвязи противоположностей (предоставление гарантий и др.);

- как способ такого взаимодействия, реализуемый через привлечение или мобилизацию капитала и имущества для решения социально важных и экономически приемлемых проблем общества;
- как принцип такого взаимодействия, предполагающий некое обязательное правило взаимодействия государства и партнерских структур в определенных сферах деятельности, и базирующийся на согласовании и учете взаимных интересов, распределении между сторонами возможных рисков и ответственности, а также формировании системы льгот, уступок и преференций, которые дают возможность достижения индивидуальных целей этих субъектов;
- как форма, предполагающая наличие конкретных форм (механизмов) взаимодействия государства и предпринимательских структур, в первую очередь - правовых форм;
- как метод, реализуемый через воздействие на экономику (ценообразование, стратегическое планирование) или сферу применения партнерства государства и предпринимательских структур - для создания общественных благ, оказания социально значимых услуг, для воспроизводства существующей инфраструктуры.

Для России концепция ГЧП является сравнительно новой, что обусловливает наличие различных мнений по поводу самого понятия ГЧП. Современные процессы преобразования экономических отношений вызвали активную дискуссию и в отечественной литературе по развитию концепции ГЧП, предполагающей учет достижений мировой экономической мысли и особенностей функционирования российской экономики.

В настоящее время в России отсутствует общепринятое доктринальное определение ГЧП, в экономической и юридической литературе их предложено не менее полутора десятков, включая определение ГЧП. Не проясняет ситуацию и законодательство: в законодательных актах субъектов Российской Федерации можно найти несколько нетождественных определений, корректность которых вызывает серьезные сомнения.

Если обобщить все возможные определения, то можно выявить несколько существенных признаков, при наличии которых взаимоотношения государства и бизнеса можно определить как ГЧП:[i]

- ГЧП предполагает юридические отношения или договоренности между государственными и частными инвесторами. Эти отношения или договоренности фиксируются в официальных документах, в частности в нормативных правовых актах, то есть образуют особые правовые институты;
- государство в проектах ГЧП выступает не столько регулятором или катализатором экономической активности, сколько равноправным партнером частного сектора. Иными словами, взаимодействие государства и частного инвестора строится на основе принципов координации, а не субординации;
- проекты ГЧП направлены прежде всего на реализацию публичных интересов. Совместные действия партнеров

координируются с учетом общественно полезных целей. При этом может возникать ситуация «косвенной приватизации», когда государство возлагает на частный сектор некоторые публичные функции, например, создание и поддержание общедоступной инфраструктуры;

- партнерство является взаимовыгодным, при этом выгоды соответствуют целям деятельности каждого из партнеров (для государства это преимущественно удовлетворение общественных потребностей, эффективное использование или экономия государственных ресурсов; для бизнеса - получение прибыли и развитие);
- для проектов ГЧП характерен совместный характер действий: государство и частные компании активно привлекают и совместно инвестируют ресурсы, вместе принимают решения в процессе инвестирования и управления проектом;
- стороны в проектах ГЧП определенным образом распределяют между собой специфические риски, связанные с такими проектами, добиваясь разумного баланса этих рисков;
- проекты ГЧП, как правило, реализуются в течение длительного времени, носят средне- или долгосрочный характер.

Суммируя эти признаки, ГЧП определяется как взаимовыгодное стратегическое средне- и долгосрочное институциональное и организационное сотрудничество между государством (и/или муниципальными образованиями) и негосударственным хозяйствующим субъектом (юридическим или физическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность), основанное на разделении рисков и выгод между ними и направленное на реализацию общественно-полезных задач и функций.

Осмысление необходимости в партнерских отношениях государства и предпринимательских структур привело к возникновению во второй половине XX века за рубежом концепции партнерства государства и частного сектора, называемого PPP «public-private partnership» (государственно-частное партнерство). В настоящее время ГЧП — одна из актуальных тем исследования, получившая довольно широкое освещение в научных изданиях.

Следует заметить, что в мировой практике для обозначения ГЧП помимо аббревиатуры PPP используются и другие термины:

- Private Participation in Infrastructure (PPI) - термин, созданный Всемирным банком и мало используемый вне финансового сектора;
- Private-Sector Participation (PSP) — также преимущественно используется в банковском секторе;
- P3 - используется в Северной Америке;
- Privately-Financed Projects (PFP) - используется в Австралии;
- P-P Partnership — используется во избежание путаницы с термином «PPP - паритет покупательной способности»;
- Private Finance Initiative (PFI) - британский термин, используемый также в Японии и Малайзии.

Одно из первых профильных исследований; посвященных ГЧП, было осуществлено институтом государственно-политических исследований (IPRP) в 2001 г. В отчете Building Better Partnership ГЧП было определено как «отношения по разделению рисков, основанные на взаимной заинтересованности публичного сектора, с одной стороны, и одного или нескольких представителей частного (благотворительного) сектора - с другой, и нацеленные на достижение согласованного материального результата и (или) на оказание общественно-значимых услуг».

Практически аналогичная дефиниция была закреплена рабочей группой, учрежденной правительством Северной Ирландии для изучения ГЧП в 2003 г.: «ГЧП это, главным образом, средне- или долгосрочные отношения между публичным и частным[4] сектором (включая благотворительный и общественный сектор), подразумевающие под собой разделение прибыли и рисков, а также применение межотраслевых умений, опыта и финансов для получения запланированных результатов, находящихся в сфере публичных интересов».

Многочисленные теоретические и прикладные обращения к проблемам ГЧП характеризуются различными трактовками данной экономической' категории, существенным при этом является как множество вариантов реализации форм, моделей и механизмов ГЧП, так и наличие факторов совместной ответственности и распределения рисков между партнерами.

В научной литературе можно встретить следующие варианты определения ГЧП, используемые как синонимы: государственно-частное партнерство, частно-государственное партнерство, партнерство государства и частного сектора, частно-общественное партнерство, частно- государственная кооперация, публично-частное партнерство, общественно- частное партнерство[12].

Термин «частно-государственное партнерство» упоминается в Концепции долгосрочного социально- экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[13]. В Правилах формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденных

[12] Кукура С.П. Теория корпоративного управления. М. ЗАО Изд-во «Экономика». 2004. С. 104.
[13] Приказ Минрегионразвития РФ от 28.09.2009 No 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 22.12.2009 No 15802) [Электронный ресурс]: // ПИПС «Референт Информер» [сайт]. Режим доступа https://www.referent.ru/1/147620

Правительством Российской Федерации, речь уже идет о «государственно-частном партнерстве».

Термин «государственно-частное партнерство» можно рассматривать в широком и узком смыслах этого понятия. В широком смысле ГЧП это любое взаимодействие государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития. Речь может идти о совместной разработке стратегических документов, нормативных правовых актов и т.д. В узком смысле мы понимаем ГЧП как совместное финансирование крупномасштабных проектов государства и предпринимательских структур либо иное финансовое участие государства в проектах частного бизнеса.

В нормативном и методологическом поле до сих пор не сформулировано четкое определение ГЧП, поскольку для России концепция ГЧП является сравнительно новой, что и обусловливает наличие различных мнений по поводу этого термина. Не выделены особенности, отличающие партнерство государства и частного бизнеса от иных форм проектного финансирования. Не сложилось и единого экономико-правового обоснования механизмов функционирования ГЧП. В общих чертах ГЧП принято определять как возможность вовлечения частного сектора в зону ответственности государства. Иначе говоря, это такой способ организации инвестиционного проекта, при котором государство может решать задачи, традиционно находящиеся в его компетенции, а бизнес - извлекать доход в сферах, которые без участия государства были бы для него закрыты или труднодоступны. Очевидно, что данное определение неполное, и что необходимо найти «универсальную формулу» ГЧП.

В зарубежных странах, как и в России, чтобы подчеркнуть приоритетную роль частного бизнеса в этом партнерстве, чаще используется термин «частно-государственное партнерство».

По нашему мнению, при определении понятия партнерства государства и частного бизнеса следует придерживаться терминологии, близкой к оригиналу (public-private partnership, PPP) и использовать термин «государственно-частное партнерство», исходя из экономического содержания ГЧП и современных российских реалий, предполагающих ведущую роль в этом альянсе органов государственной власти, и имея в виду, что наряду с органами государственной власти партнерами со стороны государства могут выступать и органы местного самоуправления. Кроме того, необходимо учитывать также то, что в России есть только один легитимный собственник публичного сектора — государство.

Как отмечает В.Г. Варнавский, в современном понимании партнерство государства и частного сектора «public-private partnership, PPP» представляет собой стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг[14].

Позднее В.Г. Варнавским понятие термина ГЧП было уточнено: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности». Представляется,

[14] Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. М. Наука. 2005. С. 167.

что это одна из наиболее точно отвечающих требованиям современной действительности формулировка понятия ГЧП[15].

С точки зрения построения наиболее приемлемой дефиниции ГЧП мы исходим из следующих положений:

- существования легитимных юридических отношений или договоренностей между государственными и частными партнерами;
- взаимодействия государства и предпринимательских структур, базирующегося на принципе координации, но не субординации;
- наличия как институтов - институциональных участников правоотношений ГЧП, так и инструментов — средств реализации ГЧП в виде конкретных проектов в региональных экономиках;
- взаимовыгодности партнерства (для государства это преимущественно удовлетворение общественных потребностей, эффективное использование или экономия бюджетных средств различных уровней (федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), для частного бизнеса - получение прибыли и развитие;
- сбалансированного распределения рисков и ответственности между участниками партнерства.

Из всего отмеченного логически вытекает предлагаемое нами определение рассматриваемого понятия: ***ГЧП - это юридически оформленный на определенный срок организационно-экономический механизм, основанный на объединении ресурсов государства и частного бизнеса и распределении рисков сотрудничества в целях***

[15] Варнавский В.Г. Формы, проекты и риски государства и частного партнерства Труды института мировой экономики и международных отношений. М. Наука. 2006. С. 123.

разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов социальной и производственной инфраструктуры, базирующийся на легитимном разделении полномочий, ответственности и рисков.

Основным системообразующим элементом в понятии ГЧП является механизм организационно-экономического взаимодействие государственных и предпринимательских структур в различных видах экономической деятельности при легитимном разделении полномочий, ответственности и рисков.

Приведенное выше определение ГЧП дает основной аргумент в его поддержку, который состоит в том, что и государственный (муниципальный) и частный сектора экономики обладают своими собственными характеристиками и преимуществами, при объединении которых создается возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны «провалы рынка» или неэффективность государственного управления — как правило, это социальная сфера или инфраструктура, являющиеся сферой ответственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Сущность проведенных теоретических исследований и классификаций базовых понятий важна тем, что именно в настоящее время — в период становления рынка проектов ГЧП необходимо провести исследование основных понятий ГЧП, так как на этой основе можно проводить дальнейшие исследования и практические мероприятия по реализации проектов ГЧП в региональных экономиках.

1.2. Сущность, основные условия и принципы государственно-частного партнерства

Формирование институтов взаимодействия государства и бизнес-структур в современных условиях развития страны является важным моментом результативного и устойчивого развития как на уровне страны в целом, так и на уровне регионов. В условиях развития конкурентоспособного рынка и стремления к росту благосостояния и качества жизни населения возникает необходимость в формировании новой экономической модели, базирующейся на частной инициативе и государственном регулировании экономических процессов. Данная стратегия социально-экономического развития подразумевает переход к устойчивому типу развития на основе использования государственно-частного партнерства (ГЧП) как механизма, способного обеспечить переход в долгосрочной перспективе на всех уровнях взаимодействия к сбалансированному социальному, экологическому и экономическому развитию, при котором ориентация бизнес-структур направлена на деятельность, не подрывающую возможность будущих поколений в реализации своих возможностей и потребностей.

Термин **«государственно-частное партнерство»** является устоявшимся переводом с английского языка *public'-private-partnership.* При этом слово *public* переводится как «государство», что, казалось бы, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия. Однако «государство» (*public***)** здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления — федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под *public* понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в

развитии общественных процессов. В определении ГЧП государство стоит на первом месте, так как является инициатором большинства проектов ГЧП[16].

В настоящее время отсутствует в теоретическом и практическом плане единая трактовка такого сложного понятия, как государственно-частное партнерство, или сводится к определению «эффективный альянс (взаимодействие) государства и бизнеса». Рассмотрим теоретические и методологические подходы к определению термина «государственно-частное партнерство»[17].

Наиболее общее определение дает Всемирный банк: «ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования»[18].

В США ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после

[16] Официальный сайт «ГЧП-инфо. Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.pppi.ru/tools/project_report_fs
[17] Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. — М.: Юрайт, 2015. — 344 с.
[18] Абрамов О.К. Синтез определения термина «реальный сектор экономики» / О.К. Абрамов // Реальный сектор. — 2013. — № 2. — С. 11-12.

передачи объекта частной компании остается его собственником»[19].

Государственно-частное партнерство — это довольно новый институт. Он появился в начале 1990-х годов в Европе как новый инструмент участия государства в рыночной экономике и альтернатива приватизации.

В рамках зарубежных исследований ГЧП можно выделить несколько концептуальных подходов[20]. Они различаются пониманием роли и места ГЧП в современной рыночной экономике:

- в широком смысле слова, когда под государственно-частным партнерством понимаются любые формы сотрудничества бизнеса и государства, включая благотворительность, корпоративную социальную ответственность и т.д.;
- как организационная структура и инструмент «нового государственного управления» (Y.Van Ham and H. Koppen-jan, 2001, J. Broadbent and R. Leaughlin, 2003). В рамках этого подхода ГЧП предстает как инструмент государственного регулирования и альтернатива приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. В этих исследованиях основной акцент делается на поиск эффективных организационных схем и способов финансирования проектов, использующих механизмы ГЧП;
- как «игра слов» (E. S. Savas, 2000, M. Gibelman and H. Delmone, 1983). Этот подход близок предыдущему, однако авторы подчеркивают не положительные, а отрицательные стороны и риски ГЧП. Они полагают, что ГЧП - это просто завуалированная форма приватизации объектов публичного сектора со всеми ее недостатками и проблемами;

[19] Алексеева К.И. Мировая практика взаимодействия государства и бизнеса в условиях Российской Федерации // Проблемы экономики и менеджмента. — 2012. — № 2. — С. 119—121.
[20] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

- • как инструмент национального, международного, регионального, городского и муниципального экономического и социального развития и преодоления экономического кризиса (World Bank, 1999, S. Agere, 2000).

В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП[21]. В Зеленой книге «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», опубликованной в 2004 г., говорится: «Государственно-частное партнерство — формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг»[22].

В российской литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП, например: «Государственно-частное партнерство - это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»[23].

В России первые модели ГЧП появились в начале 2000-х годов. Поэтому работ, посвященных анализу ГЧП, немного. В первую очередь можно назвать исследования В.Г. Варнавского, А.В. Клименко, М.А. Дерябиной, Н.Д. Холодной, А.Е. Чириковой, Н.Ю. Лапиной, Л.С. Шиловой, С.В. Шишкина, М.Я. Миркина и др. В работах российских ученых трактовка термина «ГЧП» дается следующим образом: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным

[21] Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. — М.: Юрайт, 2015. — 344 с.
[22] Шателье Ж.Л. Новости государственно-частного партнерства в России // Право и инвестиции. — 2011. № 3-4.
[23] Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. — М.: Альпина Паблишер, 2010. — С. 23.

сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности»[24].

Развитие ГЧП определяется несколькими основными факторами, влияющими на расширение масштабов и форм взаимодействия государства и бизнеса[25].

Во-первых, ГЧП является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства.

Во-вторых, ГЧП позволяет вовлекать ресурсы частного сектора в процессы воспроизводства в отраслях и сферах, находящихся в собственности государства и местных органов власти, а также использовать частную предпринимательскую инициативу для повышения эффективности расходования бюджетных средств.

В-третьих, объединение усилий и ресурсов бизнеса и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Бизнес по сравнению с государственными институтами обладает большей мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, стремлением к поиску технических и технологических улучшений для обеспечения конкурентоспособности. Правительство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов ГЧП путем создания стабильной нормативной правовой базы, проведения организационных мероприятий, в том числе по взаимодействию с гражданским обществом, а также

[24] Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. — М.: Юрайт, 2015. — 344 с.
[25] Бюджетное управление Конгресса США : официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа :**http://www.cbo**. gov/?index=320&sequence=4.

использования финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантий, стимулирующего налогообложения и других видов поддержки.

Министерство экономического развития РФ дает следующую трактовку «Государственно-частного партнерства»: юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с письмом Минобрнауки России «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования» (от 08.10.2012 № 08-444) под «государственно-частным партнерством понимается форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечить финансирование, сооружение, реконструкцию, управление и содержание объекта инфраструктуры или предоставление услуги».

Институтом экономики РАН в аналитическом докладе «Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России» дается следующее определение: «государственно-частное партнерство — институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности — от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всех страны или отдельных территорий».

Если рассматривать многолетний опыт ГЧП, накопленный в мировой практике, то можно отметить, что оно дается с позиции нескольких

подходов: идеи общей создаваемой стоимости, идеи договора и разделения рисков, идея совместного финансирования и управления, акцент на «пустой нише», которую должно заполнить ГЧП, реформа управления, инструмент решения проблем, моральное обновление, предложение риска, изменения общественных услуг, разделение прав. В.Н. Мочальников выделяет на основании данных подходов общий термин ГЧП в зарубежной практике - отношения между частным сектором и государственными органами с целью привлечения частных ресурсов и (или) знаний для создания общественных благ[26].

В России выделяют два подхода к трактовке ГЧП: экономический и управленческий (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Подходы к трактовке ГЧП в России

Подход	Сущность подхода
Экономический	ГЧП рассматривается как альтернатива приватизации, т.е. процессу преобразования собственности посредством передачи государственной (муниципальной) собственности в частные руки.
Управленческий	ГЧП выступает инструментом государственной политики, не является институтом приватизации, ни институтом национализации, а представляет собой новую форму исполнения обязательств государства перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ.

Кроме того, термин «государственно-частное партнерство» можно рассматривать в двух аспектах: в широком смысле и узком. В широком понимании это различные формы взаимодействия государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития. В узком - институционально-организационный альянс государственных проектов в

[26] Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. 52 с.

различных сферах деятельности: от развития инфраструктуры до обеспечения общественных услуг.

Множественность толкований ГЧП в отечественной экономической теории и практике В.Г. Варнавский объясняет такими обстоятельствами, как:

1) размытость предмета, неопределенность границ и ограниченность нормативной базы, определяющей такой сложный феномен современной экономики, как ГЧП;
2) государственно-частное партнерство (ГЧП) выступает в настоящее время как относительно новое явление.

Исходя из этого, В.Г. Варнавский дает свое определение государственно-частного партнерства: ГЧП представляет собой юридически закрепленную на определенный срок, предполагающую софинансирование и разделение рисков форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями[27].

Такое определение термина ГЧП следует считать обобщающим и наиболее часто используемым в нормативно-правовых документах субъектов Российской Федерации.

Субъекты ГЧП — это:

- субъекты государственного управления (Правительство РФ; Правительство субъекта РФ, федеральные органы исполнительной власти; исполнительные органы субъектов РФ, высшее должностное лицо, высший орган исполнительной власти, органы местного самоуправления; подведомственные

[27] Бюджетное управление Конгресса США : официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа :**http://www.cbo**. gov/?index=320&sequence=4.

органам государственной (муниципальной) власти предприятия, учреждения, организации, субъекты хозяйственной деятельности;

- субъекты негосударственного управления (предприятия, организации, учреждения, основанные на частной, общественной и иной формах собственности; некоммерческие организации; некоммерческие объединения; общественные объединения; религиозные организации; предприниматели без образования юридического лица; граждане.

Для отображения наиболее полной картины сущности ГЧП обозначим его объект и предмет ГЧП.

Объектом ГЧП является имущество, входящее в состав транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры (либо в целом некоторая часть публичного сектора)[28]. Также объектом ГЧП могут быть любые функции публичного сектора (так называемые публичные услуги, общественные услуги, государственные услуги), выполнение которых закрепляется за частной стороной.

Наиболее часто ГЧП реализуется в следующих отраслях инфраструктурного комплекса (транспортная, социальная, энергетическая, коммунальная инфраструктуры).

Предмет ГЧП - это отношения в процессе взаимодействия публичного и частного сектора по поводу строительства (реконструкции, модернизации), эксплуатации и управления объектами инфраструктуры. Данные отношения обладают следующими ключевыми свойствами (рис. 1.1):

1) Государственно-частное партнерство (ГЧП) объединяет два рода деятельности:

[28] Алексеева К.И. Мировая практика взаимодействия государства и бизнеса в условиях Российской Федерации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 2. С. 119-121.

- инвестиции в объекты инфраструктуры;
- оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация.

2) В общем случае в проекте ГЧП выделяются два этапа:

- «затратный этап», в течение которого частная и публичная стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры (и иные объекты, связанные с функциями публичного сектора);
- «доходный этап», в течение которого происходят оказание услуг с помощью данных объектов и возврат инвестиций. Наличие «доходного этапа» является ключевым отличием проектов ГЧП от государственного заказа. При этом источником дохода по проекту ГЧП может быть как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета.

3) Государственно-частное партнерство (ГЧП) имеет долгосрочный характер и договорное оформление.

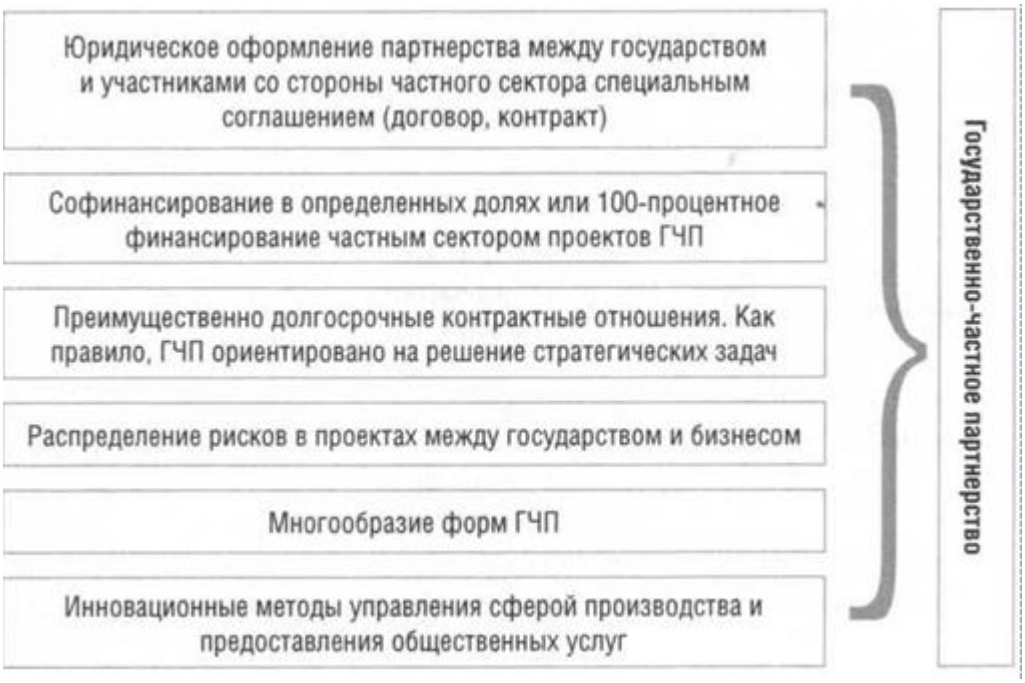


Рис. 1.1. Специфические особенности государственно-частного партнерства

Долгосрочный характер реализации проектов ГЧП следует из необходимости возврата денежных средств, вложенных частной стороной (в отличие от государственного заказа). Средний срок реализации проектов ГЧП составляет более 10 лет; при этом самым длительным является именно «доходный этап», тогда как «затратный» в целом сравним по срокам с государственным заказом.

В связи с длительным характером и необходимостью формализации всех условий сложность договорных отношений для проектов ГЧП существенно выше, чем для государственного заказа. Это, в свою очередь, приводит к более высокой стоимости предпроектных и подготовительных работ по проектам ГЧП.

4) Государственно-частное партнерство (ГЧП) предполагает разделение проектных рисков между сторонами. Под «рисками» здесь понимаются вероятные изменения показателей проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами[29].

Разделение рисков является обязательным условием отношений ГЧП. При этом наибольшую сложность представляет поиск оптимального распределения рисков в зависимости от специфики проекта ГЧП (отрасль, тип соглашения, условия финансирования и иное). Общее правило таково: каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять.

Формы партнерства государства и частного сектора различаются по видам предоставляемых услуг и производимых товаров, по используемым методам и правовому режиму. Тем не менее, они подчинены ряду общих принципов, нацеливающих на удовлетворение общественных интересов. Эти ГЧП как система хозяйствования принципиально отличаются от деятельности частных коммерческих организаций, ориентированных

[29] Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. — М.: Наука, 2005. — 315 с.

исключительно на получение прибыли. Остановимся на основных принципах ГЧП, представленных на рис. 1.2.



Рис. 1.2. Принципы государственно-частного партнерства

Сложность в реализации этого правила заключается в том, что с одной стороны частный инвестор стремится увеличить доход и поэтому склонен недооценивать риски проекта ГЧП (прямая зависимость «риск-доход»), с другой стороны, публичный орган стремится снизить ответственность и поэтому склонен завышать риски, передаваемые частному сектору (обратная зависимость «риск - доход (ответственность)»). Необходимость поиска оптимального распределения рисков также повышает значимость предпроектной стадии ГЧП по сравнению с государственным заказом.

Целью использования инструментария ГЧП является обеспечение динамичного социально-экономического развития региона при условии повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения качества и объема услуг государственного сектора за счет инвестиций, привлекаемых из внебюджетных источников.

Цель ГЧП включает в себя три взаимосвязанных элемента: 1) ускорение темпов социально-экономического развития региона за счет дополнительных инвестиций в объекты инфраструктуры, привлекаемых из

внебюджетных источников, а также за счет повышения качества услуг публичного сектора; 2) экономия бюджетных средств в краткосрочном периоде за счет распределения финансирования на более длительный период; 3) повышение эффективности использования бюджетных средств за счет привлечения частного сектора.

С точки зрения государственного регулирования экономики ГЧП направлено на привлечение организаций частного сектора к реализации ресурсо- и капиталоемких инфраструктурных проектов, а также на обеспечение развития производственной деятельности в широком спектре отраслей экономики и, в конечном счете, повышение уровня жизни населения.

Основными сферами и отраслями применения государственно-частного партнерства выступают: транспортная, коммунальная, социальная, энергетическая и IT инфраструктуры (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Основные сферы и отрасли для применения ГЧП

Недостаточное развитие инфраструктуры сдерживает экономический рост как на региональном уровне, так и в стране в целом — это выражается в инфраструктурных ограничениях, обуславливающих несоответствие материально-сырьевой базы производства и потенциального спроса на продукцию предприятий в регионе.

По мнению М.В. Ткаченко (исполнительный директор Центра развития ГЧП), ГЧП — это не механизм государственной поддержки (льготы, ОЭЗы, бизнес-парки и пр.), а способ реализации совместного с государством бизнес-проекта, и при определенных условиях и рыночной конъюнктуре государственное плечо может быть единственным вариантом решения бизнес-задачи[30].

Проект ГЧП можно отнести к ГЧП, если он удовлетворяет следующим требованиям:

- направлен на создание (реконструкцию) объекта общественной инфраструктуры (транспортная сфера, социальная сфера, коммунальная сфера, энергетика);
- частный партнер не только проектирует и (или) создает объект, но и в обязательном порядке осуществляет его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание;
- частный партнер полностью или частично за счет собственных и привлеченных средств финансирует создание объекта общественной инфраструктуры;
- возврат инвестиций частного партнера осуществляется за счет оказания услуг с использованием объекта и (или) технического обслуживания объекта, которое оплачивается потребителями (населением) и (или) за счет платежей из бюджета;
- проект должен носить долгосрочный характер.

[30] О концессионных соглашениях [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru

Государственно-частное партнерство включает множество форм, которые имеют различные наименования и используются в широком спектре инфраструктурных отраслей и инвестиционных сделок.

1.3. Формы и модели государственно-частного партнерства

Анализ экономической литературы и зарубежного опыта позволил сделать вывод, что сферой применения отношений ГЧП являются: природные ресурсы; объекты производственной инфраструктуры, включая автомобильные и железные дороги, трубопроводный транспорт; энергетические предприятия и линии электропередач, гидротехнические системы, морские, речные и воздушные порты, линии связи и коммуникации; объекты социальной инфраструктуры (в первую очередь, здравоохранение, образование); объекты в сфере общественных услуг, включая объекты муниципальной собственности: общественный транспорт, городское хозяйство, коммунальные услуги, объекты экологии.

Важнейшим фактором эффективного развития ГЧП в региональных экономиках является выбор форм, моделей и механизмов ГЧП. Это связано, в первую очередь, со спецификой социально-экономического развития регионов, их возможностями и пониманием потенциально позитивных моментов в практическом использовании ГЧП, так как не каждая форма или модель могут быть успешно использованы на конкретном региональном уровне.

Под формами ГЧП мы понимаем совокупность отношений, складывающихся между государством и частным бизнесом, и определяющих объект ГЧП в виде контракта, концессии, соглашения о разделе продукции и др. Классификация форм ГЧП в экономической литературе достаточно неоднородна. Так, например, по мнению специалистов Международного центра социально-экономических

исследований «Леонтьевский центр», формы ГЧП отличаются степенью ответственности, которую государство или частный бизнес берут на себя за эксплуатацию и техническое обслуживание, капитальные вложения и текущее финансирование, коммерческие риски, а также тем, кому принадлежат активы, и длительностью сотрудничества[31].

Более широко представлены формы ГЧП у В.Г. Варнавского[32], который выделяет:

– контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставка продукции для государственных нужд;

– контракты технической помощи;

– контракты на управление;

– лизинг (аренда);

– соглашения о разделе продукции;

– инвестиционные контракты;

– концессии;

– акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия).

Из приведенных примеров можно сделать вывод о том, что во всем многообразии форм ГЧП мера конкретного участия государств и частного бизнеса, а также условия их сочетания могут существенно различаться. Представляется целесообразным выделить следующие формы партнерства государства и предпринимательских структур: контрактные формы различных модификаций, концессии, акционирование (включая совместные предприятия, холдинги и трасты с государственной долей участия), государственные корпорации, кластеры. Предложенная классификация, безусловно, не является исчерпывающей и может быть дополнена другими формами ГЧП.

[31] Кукура С.П. Теория корпоративного управления. М. ЗАО Изд-во «Экономика». 2004. С. 104.
[32] Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. М. Наука. 2005. С. 167.

Контракты - административные договоры, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частным бизнесом на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи.

Аренда в ее традиционной форме (договора аренды), то есть передача государством (муниципальным образованием) на определенных договором условиях частному бизнесу государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату и в форме лизинга, при которой лизингополучатель всегда имеет право выкупа государственного или муниципального имущества.

Концессия (концессионное соглашение) является специфической формой отношений между государством и частными партнерами, получающей все большее распространение. Ее особенность заключается в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает своего частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые' в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении.

Соглашение о разделе продукции как форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом частично напоминает традиционную концессию, при этом отличается от нее тем, что в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся

выпущенная по соглашению продукция или объем оказанных услуг, в то время как в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть (раздел продукции между государством и частным инвестором, его условия и порядок определяются в соглашении).

Совместные предприятия являются распространенной формой партнерства государства и частного бизнеса и в зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон.

Ниже приведена классификация партнерств по формам, каждая из которых может состоять из нескольких видов партнерских отношений государства и частного сектора (Табл. 1.2):

Таблица 1.2

Классификация форм и видов (типов) партнерских отношений государства и частного сектора

Формы ГЧП	**Виды (типы) ГЧП**
Контракты	На выполнение работ На управление На поставку продукции для государственных нужд На оказание технической помощи
Аренда	Традиционная аренда Лизинг
Концессии	Типа «строительство-управление-передача», «строительство-владение-управление»
Соглашения о разделе продукции	-
Совместные предприятия	Акционирование (корпоратизация) Совместные предприятия без акционирования
Финансово-промышленные группы	Объединение разнородных предприятий и организаций

При реализации проектов ГЧП в рамках его организационно-правовых моделей задействуются разнообразные конкретные механизмы

сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ, в том числе строительство, эксплуатация, управление и пр.

В последние годы одной из тенденций развития государственного сектора в зарубежных странах является активизация использования частного капитала в финансировании развития инфраструктуры. На развитие этого процесса активно влияют два разнонаправленных фактора: недостаток ресурсов государства и наличие ресурсов у частного бизнеса.

С одной стороны, в каждой стране органы государственного управления не имеют достаточных финансовых ресурсов, чтобы в полном объеме модернизировать, обслуживать и расширять находящуюся в собственности государства инфраструктуру, потребности в современных и качественных услугах которой постоянно увеличиваются.

С другой стороны, частный бизнес имеет значительные финансовые ресурсы и в большей степени, чем государство, обладает мобильностью их использования, способностью к применению технических и технологических нововведений. Однако он не всегда обладает доступом к тем сферам, которые традиционно считаются государственными, либо риски деятельности оказываются очень высокими.

При практическом использовании всего многообразия различных форм ГЧП можно выделить ряд существенных, характерных для всех форм ГЧП признаков: его участниками являются государственные структуры и бизнес- сообщество; отношения участников ГЧП оформляются юридически, путем заключения контрактов, договоров, соглашений и др.; как правило, реализация проектов ГЧП носит общественно выгодный характер; вложения, риски, полученные

результаты распределяются между участниками ГЧП согласно юридическому документу, с помощью которого оформлены отношения между ними (контракт, договор, соглашение и т.д.).

В последние годы области применения различных форм партнерства государства и частного бизнеса стремительно расширяются, и бурно развиваются сами формы партнерств и их модификации.

Множественность форм ГЧП представляет потенциальную возможность для оптимизации финансовой устойчивости региональных экономик, которые далеко не всегда располагают достаточными ресурсами (материальными и нематериальными) для решения актуальных задач социально-экономического развития. Выбор наиболее оптимальной формы ГЧП обеспечивает, с одной стороны, экономию бюджетных средств (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), а с другой стороны расширяет круг возможностей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по предоставлению услуг и обеспечению занятости населения регионов.

Наиболее оптимальными вариантами форм ГЧП для оптимизации финансовой устойчивости региональных экономик могут быть: различные контракты в строительстве, транспорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, в образовании, здравоохранении; аренда (лизинг) объектов региональной собственности; акционирование (долевое участие), совместные предприятия.

Если проводить классификацию моделей, характерных для реализации проектов ГЧП, то, как правило, выделяются пять базовых моделей, характеризующихся специфическими формами отношений собственности, управления и источниками финансирования - табл. 1.3*:*

Таблица 1.3

Базовые модели государственно-частного партнерства

Базовые модели	Формы собственности	Управление	Финансирование
Модель оператора	Частная/ государственная	Частное	Частное
Модель кооперации	Частная/ государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Модель концессии	Государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Договорная модель	Частная/ государственная	Частное	Частное
Модель лизинга	Частная	Частное/ государственное	Частное/ государственное

Выбор базовых моделей определяется государством на основании того, в каких сферах и какого рода услуги могут стать предметом ГЧП. Необходимо учитывать, что указанные базовые модели в чистом виде практически не встречаются, а используются, главным образом, всевозможные смешанные формы ГЧП. При этом в конкретных инфраструктурных сферах отдельные базовые модели остаются доминирующими (например, модель концессии - в дорожном хозяйстве, модель аренды/лизинга — в жилищно-коммунальном хозяйстве и т.д.).

Мировой опыт[33] свидетельствует о том, что указанные модели ГЧП преимущественно используются в следующих видах экономической деятельности:

– модель оператора получила широкое распространение в переработке отходов. Она характеризуется четким разделением ответственности между государством (заказчиком) и частным партнером при сохранении контролирующих функций за государством;

[33] Запатрин И.К. Публично-частное партнерство как потенциал для развивающейся экономики. Монография. 2013.

– модель кооперации используется там, где конкретные услуги недостаточно четко выделены и определены, а потому не могут быть объектами налогообложения и амортизационных отчислений пропорционально объему выполненных работ. В таком случае партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора;

– модель концессии действует в видах экономической деятельности с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам;

– договорная модель используется в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направлены на снижение текущих издержек. При этом экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты;

– модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий. В мире накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.

При реализации проектов ГЧП в рамках его организационно-правовых моделей задействуются разнообразные конкретные механизмы сотрудничества государственных структур и частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий, собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ, в том числе строительства, эксплуатации, управления и пр.

В международной практике известны несколько механизмов партнерства государства и предпринимательских структур, на основании которых, в соответствии с национальным законодательством,

реализуются проекты ГЧП в региональных экономиках[34] [35] [36]. К ним относятся:

– «Строительство-владение-управление-передача» (Build-Own-Operate-Transfer, BOOT). Предусматривается владение и управление собственностью, созданной на средства инвестора в согласованные с органами власти сроки. Как правило, в них определяются сроки окупаемости проекта и норма прибыли на вложенный инвесторами капитал. По истечении определенного периода созданные активы переходят в собственность государства, региона или муниципального образования;

– «Строительство-управление-передача» (Build-Operate-Transfer, BOT). Данный механизм ГЧП не предусматривает передачу во владение инвестору созданной на его средства собственности, но позволяет управлять ею в течение срока, обеспечивающего возврат инвестиций и согласованные нормы прибыли на вложенный капитал. По его истечении инвестор утрачивает право на управление собственностью. Ее владельцем, как и в первом случае, становится, в зависимости от типа соглашения, либо государство, либо регион, либо муниципальное образование;

– «Строительство-владение-передача» (Build-Own-Operate,BOO). Данный механизм ГЧП наиболее благоприятен для частных инвестиций. Инвестор строит объект и осуществляет его последующую эксплуатацию, получая все права собственности;

– «Строительство-передача-управление» (Build-Transfer-Operate, BTO). Инвестор передает права собственности концеденту (государству,

[34] Сильвестрова С.К. О партнерстве государства и частного сектора. ИПЦ «ПОЛИТЕРА». 2008. С. 184-186.
[35] Прокофьева Л.М. О современных проблемах геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых М.: МГРИ-РГГРУ, 2017. – 126 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://mgri-rggru.ru/fondi/libraries/index.php?login=yes&ELEMENT_ID=4209.
[36] Добындов М.Н. Государственно-частное партнерство - важный фактор становления инновационного развития экономики регионов. «Экономика и управление». 2008. No 5. С. 42.

региону или муниципальному образованию) сразу по завершении строительства. После этого концедент передает инвестору построенный объект в эксплуатацию на согласованный сторонами срок;

– «Покупка-строительство-управление» (Buy-Build-Operate, BBO). Фактически имеет место продажа морально или физически устаревших объектов, нуждающихся в коренной реконструкции.

Кроме перечисленных выше и некоторых других механизмов ГЧП, предполагающих различное соотношение правомочий и обязательств сторон партнерства, за рубежом практикуется ряд типовых специализированных контрактов, в том числе:

– «Арендный контракт» (Lease Contract, LC). Данный механизм ГЧП не предусматривает участия частного инвестора в строительстве. Он получает объект в пользование и распоряжение на условиях простого договора об аренде;

– «Сервисный контракт» (Service Contract, SC). Форма контракта на обслуживание частной структурой принадлежащего государству, региону или муниципальному образованию объекта собственности;

– «Управленческий контракт» (Management Contract, MC). Контракт на управление объектом на основании заключенного соглашения (договора).

Согласно проведенному Ассоциацией менеджеров исследованию, наиболее приемлемыми моделями для организации ГЧП в России являются: BTO - 31,2 % от общего числа респондентов, BOO - 27,3%, BBO - 25,1 %, Managment contract - 22,1 %, BOT - 20,4 %, Service contract - 19,9 %, Lease contract - 19,3 %, BOOT- 13,6 % [43][37].

Типичные характеристики вариантов ГЧП в зависимости от срока контракта подразделяются на краткосрочные (2-3 года) - контракты на

[37] Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП // Национальный центр ГЧП. Сентябрь 2017, 16 с

управление; среднесрочные (3-5 лет) - договоры аренды, лизинга; долгосрочные (20-30 лет) - концессии.

Проекты ГЧП с использованием долгосрочных контрактов имеют определенные характерные признаки:

– государственный сектор сохраняет стратегический контроль за оказанием услуг посредством спецификации и регулирования цен;

– частный подрядчик берет на себя полную ответственность за проектирование, выполнение проекта и эксплуатацию, принимает ответственность и риски, связанные с выполнением проекта;

– платежи осуществляются пользователями услуг, а также и/или представителями государства за выполнение проекта, приемлемость для эксплуатации и в некоторых случаях за использование;

– затраты полного периода эксплуатации минимизируются; проекты разработаны с целью содействия наиболее эффективному использованию ресурсов государственного сектора (так называемый принцип «value for money»).

Глава 2. Законодательные акты о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации

2.1. Нормативно-правовые аспекты развития ГЧП в субъектах Российской Федерации

Для развития государственно-частного партнерства в современных условиях необходимо четкое определение нормы и правил взаимодействия и регулирования рынка проектов ГЧП, роль и границы влияния государства на бизнес. В противном случае возникнет вакуум неопределенности, который затрудняет развитие механизма ГЧП.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в большей мере заинтересованы в реализации проектов государственно-частного партнерства, но при их организации и реализации возникают определенные трудности, связанные с неурегулированностью данного вопроса. Таким образом, остро стоит необходимость развития нормативно-правовой базы, регулирующей ГЧП.

Для эффективного функционирования сектора государственно-частного партнерства (ГЧП) необходима существенно разработанная нормативно-правовая база. В отличие от зарубежных стран, где ГЧП уже устоялось как форма реализации предоставления различных видов услуг, в России государственно-частное партнерство все еще находится на стадии становления и развития соответствующих инструментов.

В настоящее время в законодательстве РФ нет единообразного определения государственно-частного партнерства. Очевидно, что в силу своей комплексности общие вопросы о государственно-частном партнерстве регулируются нормами гражданского законодательства Российской Федерации, кроме того, нормами бюджетного, налогового и иных отраслей права.

Впервые понятие ГЧП в российском законодательстве появилось в 2006 г. в Законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». К 2014 году подобные законы приняты в 69 субъектах РФ.

Помимо региональных законодательных актов сферу ГЧП регламентирует Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В какой-то степени регулирует ГЧП и Федеральный закон РФ 2005 г. «Об особых экономических зонах в РФ», предоставляющий бизнесу льготы на определенной территории.

К нормативно-правовым актам, регулирующим вопросы государственно-частного партнерства, в настоящее время можно отнести следующие документы (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Нормативно-правовые акты, регулирующие процессы государственно-частного партнерства в России на федеральном уровне

Нормативно-правовой акт	Краткая характеристика
Гражданский кодекс РФ	Устанавливает основы договорных отношений между субъектами партнерства, каждая из форм которых предполагает заключение определенного соглашения (контракта, договора). Статья 2 ГК РФ применительно к отношениям ГЧП определяет основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав на объекты соглашений; регулирует договорные и иные обязательства, вытекающие из отношений субъектов, а также другие имущественные отношения, связанные с реализацией ГЧП.
Бюджетный кодекс РФ	Регулирует формы и порядок участия государства в отношениях ГЧП, порядок и условия предоставления бюджетных гарантий (государственные и муниципальные гарантии, определяя их понятие, виды, условия и порядок их предоставления); определяет порядок финансирования проектов ГЧП по средствам бюджетных инвестиций (ст.

	79, 80 БК РФ); регулирует отношения по разработке, утверждению и реализации целевых программ; определяет предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам (ст. 78 БК РФ), применение которых осуществляется в рамках реализации проектов ГЧП.
Налоговый кодекс РФ	Регулирует порядок налогообложения деятельности участников проектов ГЧП, устанавливает специальные налоговые режимы деятельности участников в рамках ГЧП отношений, предусматривает специальные налоговые льготы для субъектов, участвующих в реализации проектов ГЧП.
ФЗ «О защите конкуренции»	Устанавливает порядок проведения конкурсных процедур в рамках ГЧП, порядок передачи объектов государственной собственности частному партнеру в собственность, в аренду или на иных правах.
ФЗ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	Регулирует привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечивает эффективное использование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.
ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Регулируют контрактные формы ГЧП, а также отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, определяет способы размещения заказов, порядок и критерии проведения торгов и определения победителя.
ФЗ от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»	Данная форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом напоминает традиционную концессию, но все же отлична от нее. Различия заключаются прежде всего в разной конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть.
ФЗ от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Скол-	Направлен на привлечение компаний, людей с научным потенциалом на территорию инновационного центра. Предусматривает налоговые льготы, предоставление инфраструктуры, жилья, производственных площадей, зданий; освобождение участников проекта от налога на

ково»	имущество, НДС и налога на прибыль в течение 10 лет.
Федеральные законы о государственных корпорациях	Определяются правовое положение, цель деятельности, полномочия и порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации государственных корпораций.

***** *Источник:* составлено авторами

Обзор представленных нормативных актов позволяет заключить, что российское законодательство предлагает существенный набор инструментов, которые можно применять в проектах, реализуемых на основе государственно-частного партнерства: соглашение о разделе продукции, концессии, особые экономические зоны, инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, региональные фонды развития, государственные корпорации.

На сегодняшний день в Российской Федерации принят Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступивший в силу с 1 января 2016 г.). Основные нормативно-правовые акты, принятые к 224-ФЗ, представлены в **приложении В**.

Под ***государственно-частным партнерством, муниципально-частным партнерством*** понимается 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, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ,

услуг и повышения их качества. То есть в законе нет разграничения определений ГЧП и МЧП[38].

Сторонами соглашения о партнерстве являются публичный и частный партнер. ***Публичным партнером*** в проекте является государство, регион (муниципальное образование), от имени которого выступает глава региона (муниципального образования) или иной уполномоченный орган. ***Частным партнером*** выступает российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о ГЧП.

Также в законе определен перечень юридических лиц, которые не могут являться частными партнерами. К ним относятся:

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;
- государственные (муниципальные) учреждения;
- публично-правовые компании и иные создаваемые РФ на основании федеральных законов юридические лица;
- хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем муниципального образования;
- некоммерческие организации, создаваемые государством, регионом (муниципальными образованиями) в форме фондов;
- некоммерческие организации, созданные перечисленными выше организациями в форме фондов.

Соглашение о ГЧП должно заключаться в виде гражданско-правового договора сроком не менее чем на 3 года [36].

Объекты государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) представлены в табл. 2.2.

[38] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru

Таблица 2.2

Объекты государственно-частного партнерства[39]

Объекты государственно-частного партнерства (ГЧП)	1-я группа
	Частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса
	2-я группа
	Транспорт общего пользования, за исключением метрополитена
	Объекты железнодорожного транспорта
	Объекты трубопроводного транспорта
	Морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур, в том числе искусственные земельные участки, портовые гидротехнические сооружения (за исключением объектов инфраструктуры морского порта, которые могут находиться в федеральной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность)
	Морские суда и речные суда, суда смешанного (река — море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки (за исключением объектов, которые в соответствии с законодательством РФ находятся в государственной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность)
	Воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства, за исключением объектов, отнесенных к имуществу государственной авиации или к единой системе организации воздушного движения
	Объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии
	Гидротехнические сооружения, стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова
	Подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации
	Объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения
	Объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов
	Объекты благоустройства территорий, в том числе для их освещения

Источник: Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[39] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru

Отметим, что в качестве объекта ГЧП из перечня, представленного в первой группе табл. 2.2, может быть только имущество, которое не принадлежит исключительно к государственной (муниципальной) собственности или имеет запрет на отчуждение в частную собственность либо на нахождение в частной собственности.

Исходя из перечня закрепленных законодательством объектов МЧП (как и ГЧП), участие бизнеса в сфере жизнеобеспечения территории не должно привести к сокращению числа рабочих мест и удорожанию коммунальных услуг.

Также не предполагается полный уход органов власти из определенной сферы экономики, сохраняется их контроль, в том числе и за ценообразованием.

Так, в сфере государственно-частного (муниципально-частного) партнерства глава региона (муниципального образования) принимает решения о реализации ГЧП-проекта (МЧП-проекта) в том случае, если публичным партнером является регион (МО) либо планируется проведение совместного конкурса с его участием. Исключение составляет проведение совместного конкурса с участием РФ или субъекта Федерации. Также глава региона (муниципального образования) определяет орган, уполномоченный на осуществление полномочий в области ГЧП или МЧП.

Полномочия публичного партнера в области ГЧП[40]:

- обеспечение координации деятельности органов власти при реализации проекта;
- согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о ГЧП;
- осуществление мониторинга реализации соглашения о ГЧП;

[40] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru

- содействие в защите прав и законных партнеров ГЧП;
- ведение реестра заключенных соглашений;
- обеспечение открытости и доступности информации;
- представление в уполномоченный орган результатов мониторинга реализации ГЧП-соглашения (МЧП-соглашения) и др.

Частному бизнесу передается лишь часть функций в отношении муниципальных объектов, которые остаются в собственности муниципалитета. К примеру, земельный, лесной участки, водный объект, части водного объекта, участки недр предоставляются частному партнеру в аренду на срок, который устанавливается соглашением о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, и он не вправе передавать свои права по данному договору иным лицам.

2.2. Муниципально-частное партнерство: основные понятия и сущность

Развитие муниципальных образований (МО) в современных экономических реалиях связано с ограниченностью имеющихся ресурсов и зависит от объема финансовых средств, поступающих в местный бюджет (различные отчисления и налоги). В свою очередь финансовые средства зависят от наличия в МО капиталовложений, приносящих прибыль, и, как результат, активизации инвестиционной деятельности в условиях хронического дефицита собственных источников финансирования. Следовательно, стабильное социально-экономическое развитие территории обусловлено необходимостью привлечения дополнительных ресурсов и поиска эффективного механизма их использования. В качестве механизма распределения и использования имеющихся ресурсов МО выступают различные институты взаимодействия публичной власти и

бизнеса - государственно-частное партнерство (Public Private Partnership (PPP).

Цель государственно-частного партнерства (ГЧП) заключается в привлечении частного сектора к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной и муниципальной собственности[41]. Государство в данном случае трактуется достаточно широко и выступает обобщающим субъектом власти, включающим все уровни управления. Вместе с тем система органов местного самоуправления не относится к государственным органам власти. Поэтому для активизации работы по развитию механизмов партнерства власти и бизнеса необходимо отдельно выделить муниципально-частное партнерство (МЧП). Определение муниципально-частного партнерства в настоящее время представлено в Федеральном законе № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступившим в силу с 1 января 2016 г.), но не отдельно, а по аналогии с государственно-частным партнерством[42].

Определения проекта и соглашения о МЧП также представлены по аналогии с государственно-частным партнерством. Сторонами соглашения о муниципально-частном партнерстве являются публичный и частный партнер. Публичным партнером в МЧП является муниципальное образование, от имени которого выступает глава МО или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Частным партнером выступает российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о МЧП.

[41] Варнавский В.Г. Определение государственно-частного партнерства в экономической теории и практике // Институты и механизмы государственно-частного партнерства. — С. 20—21.
[42] Моисеева И.В. Муниципально-частное партнерство: необходимость и перспективы развития // Электронный периодический журнал «Контентус». — Октябрь 2015. — Режим доступа : http: // kontentus.ru/?p= 1914.

Также в ФЗ определен перечень юридических лиц, которые не могут являться частными партнерам[43].

Соглашение о МЧП должно заключаться в виде гражданско-правового договора сроком не менее чем на 3 года. Объекты муниципально-частного партнерства, которые также относятся к ГЧП, представлены на рис. 2.3.

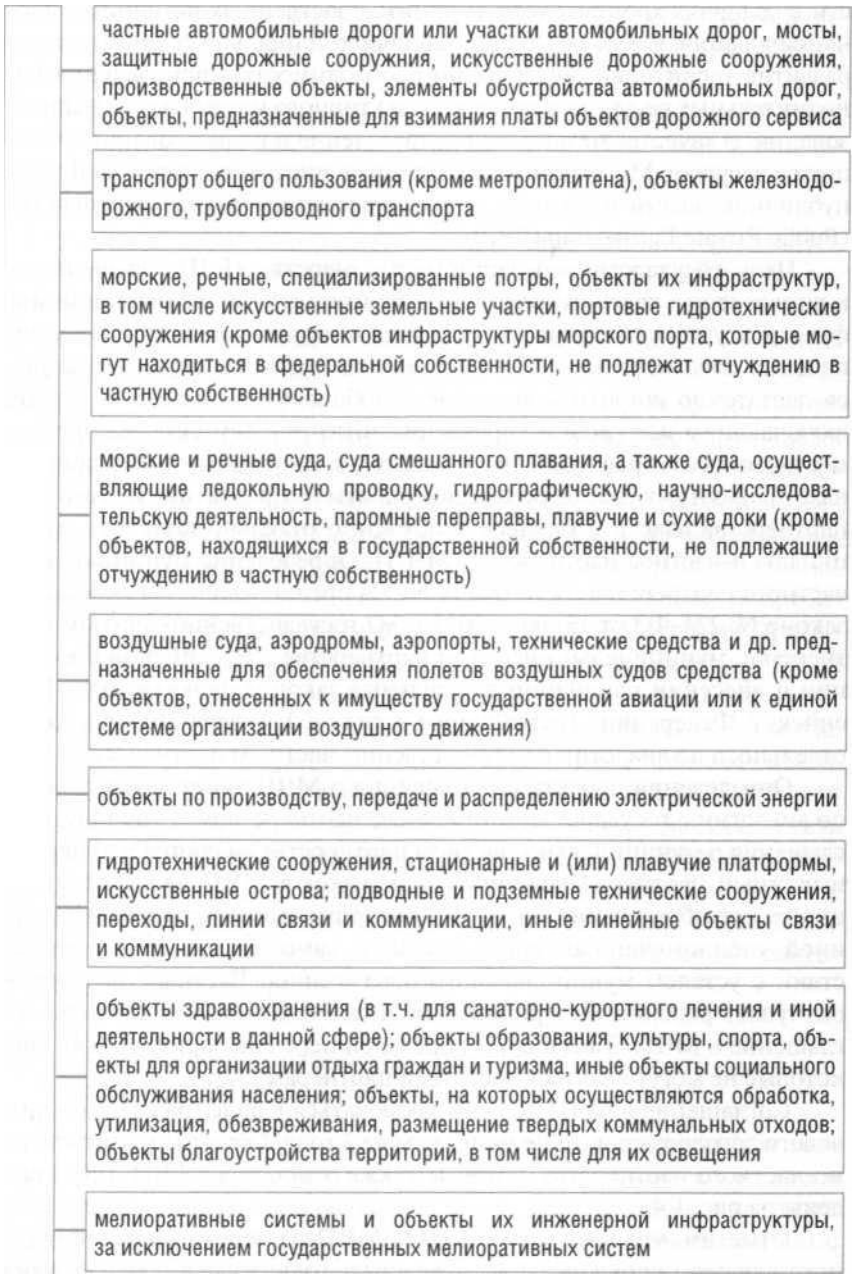


Рис. 2.3. Объекты муниципально-частного партнерства

[43] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru

Отметим, что в качестве объекта МЧП из перечня, представленного в первом блоке рис. 2.3, может быть только имущество, которое не принадлежит исключительно к муниципальной собственности или имеет запрет на отчуждение в частную собственность либо на нахождение в частной собственности. Исходя из перечня закрепленных законодательством объектов МЧП (как и ГЧП), участие бизнеса в сфере жизнеобеспечения МО не должно привести к сокращению числа рабочих мест и удорожанию коммунальных услуг.

Также, не предполагается полный уход муниципальных органов власти из определенной сферы экономики, сохранится их контроль на отдельные муниципальные объекты.

Так, в сфере муниципально-частного партнерства глава муниципального образования принимает решения о реализации МЧП- проекта в том случае, если публичным партнером является МО либо планируется проведение совместного конкурса с его участием. Исключение составляет проведение совместного конкурса с участием РФ или субъекта Федерации. Также глава муниципального образования определяет орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление следующих полномочий в области муниципально-частного партнерства (рис. 2.4).

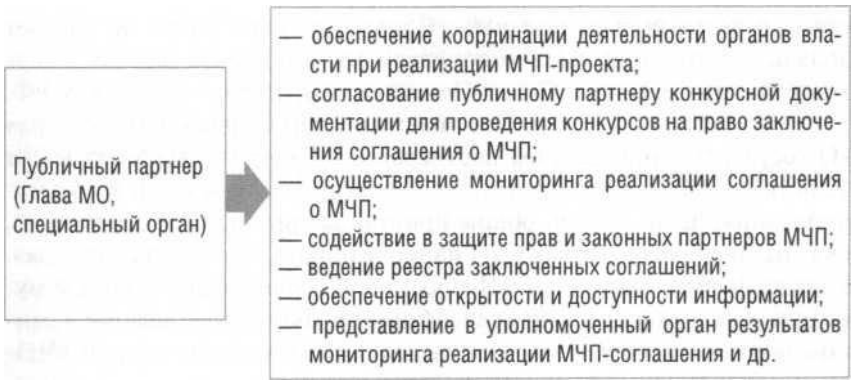


Рис. 2.4. Полномочия публичного партнера в области МЧП

Частному бизнесу передается лишь часть функций в отношении муниципальных объектов, которые остаются в собственности муниципалитета. К примеру, земельный, лесной участки, водный объект, части водного объекта, участки недр предоставляются частному партнеру в аренду на срок, который устанавливается соглашением о муниципально-частном партнерстве, и он не вправе передавать свои права по данному договору иным лицам.

Также новое законодательство регулирует процедуру отбора проектов частных партнеров для участия в муниципально-частном партнерстве. Отметим, что до принятия ФЗ № 224 в ряде субъектов РФ предпринимались попытки реализации МЧП-проектов и были приняты соответствующие нормативно-правовые акты. Так, особое значение имеет закон «Публичный партнер» (Глава МО, специальный орган):

- обеспечение координации деятельности органов власти при реализации МЧП-проекта;
- согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о МЧП;
- осуществление мониторинга реализации соглашения о МЧП;
- содействие в защите прав и законных партнеров МЧП;
- ведение реестра заключенных МЧП-соглашений;
- обеспечение открытости и доступности информации;
- представление в уполномоченный орган результатов мониторинга реализации МЧП-соглашения и др.

Первым нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы государственно-частного партнерства, стал Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Однако данный закон не уделяет должного внимания именно вопросам муниципально-частного партнерства,

рассматривая Санкт-Петербург как отдельный субъект РФ. Также из регионального опыта отметим закон Ставропольского края «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» от 12 октября 2009 г. № 67-кз, устанавливающий основы правового регулирования, цели, задачи, общие принципы организации отношений, складывающихся в рамках ГЧП на территории Ставропольского края, а также формы участия в ГЧП-проектах Ставропольского края и муниципальных образований края. Муниципальные образования в данном нормативно-правовом акте выделяются в качестве сторон ГЧП-проектов[44].

Более конкретно муниципально-частное партнерство представлено в решении Улан-Удэнского городского Совета депутатов «О положении «О муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ» от 15 февраля 2007 г. № 578-58. В данном положении устанавливается порядок заключения соглашений о МЧП в городском округе «город Улан-Удэ», основной целью которого является создание единой системы реализации МЧП на территории муниципального образования и установления единых принципов правовых и экономических отношений[45]. Также в ряде муниципальных образований России приняты нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы муниципально-частного партнерства[46].

В целом нормативно-правовые акты в сфере МЧП (Законы о МЧП, Положения о МЧП и др.) имеют ряд недостатков.

[44] Растворцева С.Н. Приоритеты и формы реализации кластерной политики в российских регионах: монография / С.Н. Растворцева, Н.А. Череповская. — Белгород : КОНСТАНТА, 2013. — 206 с.
[45] Румянцева А.А. Кластерная политика как стратегия регионального развития. — М.: Издательский дом МИСиС, 2013. — 235 с.
[46] Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://pppcenter.ru/

Во-первых, не учитывают опыта реализации проектов, зачастую нормативно-правовые акты в сфере муниципально-частного партнерства носят декларативный характер.

Во-вторых, не охватывают значительного количества инструментов, которые действительно интересны инвесторам. Кроме того, достаточно низок уровень подготовки муниципальных нормативно-правовых актов о МЧП.

Таблица 2.3

Нормативно-правовые акты по вопросам МЧП, принятые в регионах РФ

Нормативно-правовые акты	**Основные цели и задачи**
Решение Махачкалинского городского собрания «Об утверждении положения «Об участии городского округа «город Махачкала» в муниципально-частных партнерствах» от 29 февраля 2008 г. № 8-2	Целями реализации положения в г. Махачкала в МЧП являются реализация социально значимых проектов в г. Махачкале, привлечение частных инвестиций в экономику города, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности городского округа, повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям
Постановление Администрации г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 21 мая 2007 г. № 248 «Об утверждении положения о порядке заключения соглашений о муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ»	Целью порядка является создание единой системы реализации МЧП на территории городского округа «город Улан-Удэ» и установления единых принципов правовых и экономических отношений
Решение Ивановской городской Думы от 28 марта 2012 г. № 380 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории города Иванова»	Целями положения являются: 1) обеспечение стабильных условий развития всех форм МЧП на территории г. Иванова; 2) привлечение и эффективное использование муниципальных и частных ресурсов, включая материальные, финансовые, ин-

	теллектуальные, научно-технические, для развития экономики и социальной сферы г. Иванова; 3) обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; 4) повышение уровня и качества жизни населения города; 5) поступление дополнительных доходов и оптимизация расходов бюджета г. Иванова
Постановление Администрации Ольховского муниципального района Волгоградской области от 17 августа 2015 г. № 527 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в Ольховском муниципальном районе Волгоградской области» и другие нормативно-правовые акты	Целями положения являются: 1) привлечение и эффективное использование муниципальных и частных ресурсов для развития экономики и социальной сферы МО; 2) повышение доступности и улучшение качества муниципальных услуг, предоставляемых потребителям, и использование объектов социальной и инженерной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций; 3) обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности МО; 4) объединение материальных и нематериальных ресурсов (муниципальных и частных) на долговременной и взаимовыгодной основе для решения вопросов местного значения, создания общественных благ или оказания общественных услуг; 5) повышение уровня и качества жизни населения муниципального района

Так, в большинстве актов не определены (либо лишь слегка очерчены) порядки подготовки и оценки проектов МЧП, порядок проведения экспертизы их финансово-экономической состоятельности, порядок осуществления экологической и общественной экспертизы, порядок публичного обсуждения таких проектов. Слабо урегулированы вопросы сопровождения и контроля реализации таких проектов. Многие регионы не учитывают возможность участия муниципальных образований в своих проектах, однако все они осуществляются на территориях муниципальных образований, а значит, не могут быть реализованы без участия органов местного самоуправления. Реализация ФЗ № 224 должна решить существующие правовые недочеты и разногласия. Представленный опыт реализации муниципально-частного партнерства свидетельствует о том, что муниципальные образования в регионах России рассматривают МЧП как один из эффективных механизмов решения социально-экономических проблем в условиях ограниченности ресурсов.

Поэтому, обобщая имеющийся опыт реализации МЧП-проектов в субъектах РФ и обновленное законодательство в данной сфере, для развития муниципально-частного партнерства необходимо учитывать следующие условия. Так, предмет МЧП-проекта должен находиться в рамках хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, обозначенных в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и соответствовать следующим целям:

- решение вопросов местного значения (в соответствии со статьями 14-16 ФЗ-131);
- решение «факультативных» вопросов местного значения, установленных муниципальным уставом, при условии соблюдения требований ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 16 (если

соответствующий вопрос не отнесен к компетенции других публично-правовых образований, не исключен из компетенции муниципального образования в силу закона, а также если муниципалитет располагает материальными ресурсами и финансовыми средствами для его решения);

- исполнение делегированных госполномочий — в случаях, формах и объемах, прямо установленных делегирующими органами государственной власти и определяемых ресурсным обеспечением;
- исполнение отдельных полномочий иных муниципальных образований - на основании соглашений, заключаемых в порядке, установленном ч. 4 ст. 15, либо на основании иных соглашений, в пределах, определяемых передаваемыми полномочиями и объемом субвенций, выделяемых делегирующей стороной;
- реализация прав, прямо перечисленных в ч. 1 ст. 14.1,15.1,16.1 ФЗ-131;
- участие в осуществлении иных госполномочий, не переданных в соответствии со ст. 19 ФЗ-131 (если это участие предусмотрено федеральными законами), и решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ[47].

МЧП-проект при реализации указанных целей может осуществляться через следующие нижеперечисленные формы партнерских отношений.

Во-первых, довольно распространенной формой муниципально-частного партнерства в действующем российском законодательстве

[47] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Режим доступа: http://www.consultant.ru

является концессия. Посредством концессии конпедент (муниципалитет) передает концессионеру право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования. Взамен концедент получает вознаграждение в виде разовых или периодических (роялти) платежей. Концессионные соглашения реализуются на основе публичного имущества, в том числе с использованием бюджетных средств. В случае отсутствия вовлечения в партнерство публичного имущественного ресурса имеет место наделение частного партнера правом ведения определенного бизнеса, исключительные или монопольные права на ведение которого принадлежат публично-правовому образованию.

Во-вторых, в качестве формы реализации МЧП-проектов следует отметить инвестиционный договор. Как и в случае концессии, инвестиционные обязательства частного партнера являются главной или существенной составляющей договора. При этом муниципалитет также в той или иной форме софинансирует этот проект. Правовое регулирование данной формы МЧП осуществляется в соответствии с ФЗ-39 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Осуществление инвестиций иностранными инвесторами регулируется ФЗ-160 «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Органы местного самоуправления вправе на договорной основе предоставлять инвесторам инвестиционные налоговые кредиты по местным налогам сроком от одного года до пяти лет при наличии следующих условий, определенных в Налоговом кодексе РФ (ст. 67 и 68). При этом инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации-налогоплательщику при выполнении им хотя бы одного из следующих оснований:

- научно-исследовательская или опытно-конструкторская работа либо техническое перевооружение собственного производства;

- внедренческая или инновационная деятельность, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов;
- особо важный заказ по социально-экономическому развитию муниципального образования или предоставление особо важных услуг населению;
- инвестирование в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности, в том числе многоквартирных домов, и (или) относящихся к возобновляемым источникам энергии, и (или) относящихся к объектам по производству тепловой энергии, электрической энергии, имеющим коэффициент полезного действия более чем 57%, и (или) иных объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации;
- включение в реестр резидентов зоны территориального развития в соответствии с ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в этом случае инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок до десяти лет и на него не начисляются проценты)[48].

В-третьих, аренда муниципального имущества может использоваться в проектах МЧП как самостоятельно, так и как один из элементов в других формах. Общее регулирование арендных отношений осуществлено в главе 34 ГК РФ. В аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транс-

[48] Рекомендации по организации и реализации муниципально-частного партнерства [Электронный ресурс] : Совет муниципальных образований Хабаровского края. Режим доступа: http://cmo. khabkrai.ru /opinion/2014/01/08/rekomendacii-po-organizacii-i- realizacii-municipal/

портные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые веши). Однако законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов.

Схема организации концессионного соглашения в рамках муниципального образования представлена на рис. 2.5.

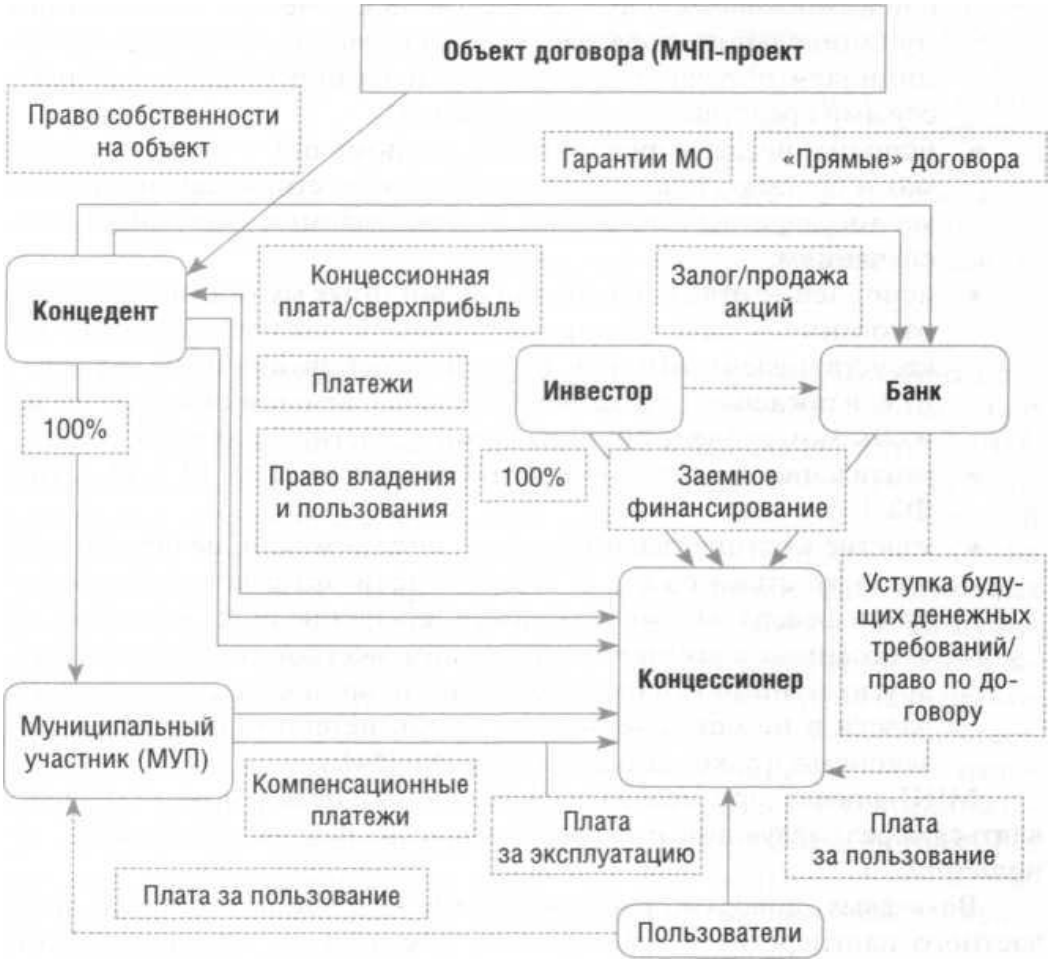


Рис. 2.5. Схема организации концессионного соглашения

В целях МЧП в аренду передаются, как правило, здания и сооружения или предприятия в составе имущественного комплекса. В соответствии с ГК РФ (ст. 652) одновременно с передачей прав владения и пользования такой недвижимостью передаются права на земельный участок, который занят такой недвижимостью и необходим для ее использования.

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» определяет, что земельный участок, на котором располагается объект концессионного соглашения и (или) который необходим для осуществления концессионером деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, предоставляется концессионеру в аренду (субаренду) или на ином законном основании на срок, который устанавливается концессионным соглашением, и не может превышать срок действия концессионного соглашения. Договор аренды (субаренды) земельного участка должен быть заключен с концессионером не позднее чем через 60 рабочих дней со дня подписания концессионного соглашения, если иные сроки не установлены конкурсной документацией или в предусмотренном законом случае концессионным соглашением. Использование концессионером предоставленного ему земельного участка осуществляется в соответствии с законодательством РФ. Концессионер не вправе передавать свои права по договору аренды (субаренды) земельного участка другим лицам и сдавать земельный участок в субаренду, если иное не предусмотрено договором аренды земельного участка. Прекращение концессионного соглашения является основанием для прекращения предоставленных концессионеру прав в отношении земельного, лесного участков, водного объекта, участка недр[49].

Муниципально-частное партнерство может осуществляться только при наличии взаимной выгоды партнеров. Наличие выгоды является необходимым условием партнерских отношений. Вместе с тем выгода для участников такого партнерства имеет разные и зачастую противоположные основания. Поэтому, чтобы правильно сформулировать условия муниципально-частного партнерства, нужно хорошо понимать природу выгоды для органов публичной власти и природу выгоды для

[49] Сайт European PPP Expertise Centre. Режим доступа: http:// www.eib.org/epec/

бизнеса. Также важно, чтобы обе стороны хорошо понимали и свои выгоды, и выгоды своего партнера.

Вместе с выгодой любая хозяйственная деятельность несет в себе также и риски различного рода потерь, начиная с различных ресурсов и заканчивая репутацией.

Для муниципалитетов потенциальные выгоды муниципально-частного партнерства состоят в следующем:

- привлечение частных инвестиций для социально экономического развития территории с целью более эффективного использования собственных финансовых ресурсов;
- сокращение сроков реализации проектов;
- сокращение собственных издержек;
- повышение качества муниципальных услуг;
- снижение стоимости муниципальных услуг;
- привлечение ранее недоступных технологий;
- привлечение know-how;
- привлечение квалифицированных трудовых ресурсов;
- возникновение мультипликативного эффекта.

Однако нельзя считать, что указанные выше выгоды возникают сами по себе и в обязательном порядке сопутствуют партнерским соглашениям. Эти выгоды надо еще уметь увидеть, уметь убедить в них лиц, принимающих решения, уметь извлечь и уметь защитить. В сфере публично-частного партнерства существует множество примеров, когда очевидные выгоды не были реализованы, в результате либо возникли убытки, либо проекты были закрыты.

Потенциальные выгоды для бизнеса состоят в следующем:

- высокие гарантии достижения расчетных уровней рентабельности, возврата инвестиций, получения запланированной прибыли;
- получение определенных льгот, обусловленных партнерскими соглашениями, позволяющих снизить издержки и повысить экономическую эффективность хозяйственной деятельности;
- наличие гарантированных потребителей или гарантированного рынка сбыта;
- гарантированное финансирование, если проект предполагает частичное финансирование со стороны муниципалитета;
- более высокая доступность кредитных ресурсов под гарантии партнера;
- гарантированные или высоковероятные расчетные доходы в период действия партнерского соглашения;
- возможность заключения соглашений с солидарной ответственностью по некоторым рискам;
- получение некоторых конкурентных преимуществ за счет наличия долговременных стабильных доходов;
- получение некоторых конкурентных репутационных преимуществ за счет участия в проектах, имеющих важное общественное значение.

Как правило, инициатором публично-частного партнерства являются органы власти. Поэтому задача сформировать выгодные условия для партнеров остается за инициаторами партнерства. При этом, естественно, требуется заранее еще на этапе предложений сформулировать баланс интересов партнеров, иначе бизнес просто не обратит внимания на эти предложения.

Потенциальные выгоды для обеих сторон несут также и потенциальные риски, которые зачастую являются оборотной стороной потенциальной выгоды[50].

Для муниципалитетов потенциальные риски муниципально-частного партнерства состоят в следующем:

- необходимость дополнительного финансирования (если это предусмотрено соглашением) со стороны муниципалитета либо задержка реализации проекта вплоть до полного отказа от него в случае ошибочных экономических обоснований проекта или в результате изменения рыночной конъюнктуры;
- затягивание сроков реализации проектов исполнителем;
- увеличение собственных издержек в результате ошибочных экономических обоснований проекта, изменения рыночной конъюнктуры или изменения регулирования;
- снижение качества муниципальных услуг в результате недобросовестности или низкой подготовленности партнера;
- повышение стоимости муниципальных услуг в результате ошибочных экономических обоснований проекта, изменения рыночной конъюнктуры;
- репутационные потери в случае провала проекта или недостижения его целей.
- Потенциальные риски для бизнеса состоят в следующем:
- изменение условий деятельности в рамках партнерского соглашения в результате изменения политических факторов (изменения правового регулирования, приоритетов органов публичной власти и т.п.);

[50] Моисеева И.В. Муниципально-частное партнерство: необходимость и перспективы развития // Электронный периодический журнал «Контентус». — Октябрь 2015. — Режим доступа : http: // kontentus.ru/?p= 1914.

- изменение потребительских предпочтений, конъюнктуры рынка при невозможности изменить условия партнерского соглашения;
- невозможность достижения расчетных уровней рентабельности или снижение уровня рентабельности в результате изменения
- рыночной конъюнктуры или действия различных политических и экономических факторов;
- снижение уровня предусмотренного финансирования со стороны муниципалитета в результате действия различных политических факторов;
- падение расчетных доходов в период действия партнерского соглашения;
- невыполнение соглашений о солидарной ответственности;
- репутационные потери в случае провала проекта или недостижения его целей[51].

Основным инструментом управления проектами муниципально-частного партнерства является программно-целевой метод управления, в соответствии с которым создан ряд межгосударственных, федеральных, региональных, отраслевых и объектных целевых программ. Каждая из них представляет собой комплекс взаимоувязанных МЧП-проектов.

В целом совокупность методов и средств управления МЧП-проектами представляет собой сложную методологию управления инвестициями в рамках территории, позволяющую:

- осуществить анализ инвестиционного рынка и сформировать инвестиционный портфель МО с его оценкой по критериям доходности, риска и ликвидности;

[51] Кузьмин Е.А. Реализация проектов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. — 2014. — Режим доступа : http://eee-region.ru/ article/2404/

- оценить эффективность инвестиций с учетом факторов риска и неопределенности в рамках обоснования инвестиций и сформированного бизнес-плана реализации МЧП-проекта;
- разработать стратегию формирования инвестиционных ресурсов МО с оценкой общей потребности в инвестиционных ресурсах, целесообразности использования привлеченных и заемных средств;
- произвести отбор и оценку инвестиционной привлекательности конкретных МЧП-проектов;
- оценить инвестиционные качества отдельных финансовых инструментов и отобрать наиболее эффективные из них;
- осуществить планирование и оперативное управление реализацией конкретных инвестиционных проектов и программ;
- организовать процедуру закупок и поставок, а также управление качеством МЧП-проекта;
- обеспечить эффективное осуществление инвестиционного процесса, включая управление изменениями и подготовку решений о своевременном закрытии неэффективных МЧП-проектов как с экономической, так и с социальной стороны;
- организовать завершение проекта[52].

Таким образом, в современных условиях решение всех вопросов муниципалитетов только за счет бюджетных средств не представляется возможным. В данном случае привлечение бизнеса выступает одним из ведущих и перспективных направлений для обеспечения полноценного развития экономики муниципального образования. В России институт МЧП находится на начальном этапе развития, на уровне разработки базовых концепций, формирования рынка и портфеля проектов. Между

[52] Практическое руководство для инвесторов «Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза». — М.: Центр развития ГЧП, 2017. — 42 с.

тем имеется определенный опыт взаимодействия бизнеса и власти. Муниципально-частное партнерство выступает как форма оптимизации исполнения властью своих функций, эффективное предоставление населению публичных благ. В данных проектах как реализуется потенциал бизнеса, так и сохраняется контроль муниципалитета в социально значимых секторах экономики.

2.3. Процедура отбора проектов частных партнеров для участия в ГЧП

Также новое законодательство регулирует процедуру отбора проектов частных партнеров для участия в государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, включающего следующие обязательные элементы: 1) строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером; 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения; 3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения; 4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с 224-ФЗ.

Следует также отметить проблемы в нормативно-правовом регулировании в сфере ГЧП.

Первостепенной проблемой, на наш взгляд, является то, что на сегодняшний день государство еще не определилось с выбором тенденции развития ГЧП в России[53]. Отсутствие единой концепции сказывается на несовершенстве механизмов реализации законов, регулирующих ГЧП. Концепция должна отражать понимание и восприятие ГЧП,

[53] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4А. - С. 7-14.

рассматривать такое взаимодействие власти и бизнеса как систему, где четко определен предмет.

Следующая проблема состоит в том, что законодательство о ГЧП развивается на уровне субъектов, по средствам принятия региональных законов об участии субъектов в проектах ГЧП. Значительная часть данных нормативно-правовых актов была принята до введения ФЗ № 224, и в связи с этим существует ряд сложностей, снижающих уровень эффективности привлечения инвестиций.

Также существуют недостатки бюджетного законодательства, определяемыми ограничениями допустимых форм бюджетных расходов и направлений финансирования бюджетными учреждениями, а также усложненной процедурой предоставления государственных гарантий, ограничены также возможности бюджетирования долгосрочных проектов. Бюджетный кодекс не учитывает специфику отношений в сфере ГЧП, и лишь в ст. 179.2 определяет, что средства, подлежащие использованию в целях реализации инвестиционных проектов в рамках ГЧП, выделяются из Инвестиционного фонда РФ. При этом Бюджетный кодекс не предусматривает создание инвестиционных фондов в субъектах РФ[54].

Актуальна на сегодняшний день проблема противоречивости и разнородности регионального законодательства. Данная проблема возникает в силу длительного отсутствия единой правовой системы на федеральном уровне. Субъекты самостоятельно определяли правила, по которым будут реализовываться проекты в регионе. Суть ГЧП отношений во многом зависит и от того, как определяют эти отношения сами субъекты. Противоречивость регионального законодательства может стать причиной появления коллизий с федеральными законами. Между тем единство терминологии является одним из правил юридической

[54] Кабашкин В.А. Еосударственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы / В.А. Кабашкин. — М.: ООО «МИЦ», 2010. - № 32. - С. 78-80.

техники, а значит, используемые в текстах законов термины должны иметь одно значение. От единства определений во многом зависит целенаправленность ГЧП проектов[55].

Региональная нормативно-правовая база о ГЧП включает в себя только специальные законодательные акты и программные документы:

- Положение о применении ГЧП в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период;
- Концепция развития ГЧП в субъекте РФ на долгосрочный период;
- Закон об участии субъекта РФ в ГЧП;
- долгосрочные целевые программы субъекта РФ;
- нормативно-правовые акты для целей развития механизмов ГЧП, в том числе применительно к отдельным отраслям;
- нормативно-правовые акты, регулирующие порядок взаимодействия органов власти субъектов РФ при подготовке и реализации проектов ГЧП;
- нормативно-правовые акты, регулирующие порядок функционирования отдельных институтов развития в субъекте РФ (региональный инвестиционный фонд)[56].

Рассмотрим региональное законодательство в сфере государственно-частного партнерства в целом по субъектам Российской Федерации по состоянию на 2015 г. (табл. 2.4).

[55] Малолетко А.Н., Каурова О.В., Андрющенко Г.И., Цекоев К.А., Самофатова К.А. Государственные программы и проекты государственно-частного партнерства в Российской Федерации как инструмент предоставления социальных услуг Свидетельство о государственной регистрации программ для ЭВМ № 2018620420 07.03.2018, Москва, 2018.

[56] Мочалъников В.Н. Теория и практика государственно-частного партнерства: учебное пособие / В.Н. Мочальников, М.Е. Мнохина. — М.: Экономика, 2013. — С. 98—99.

Таблица 2.4

Уровень развития регионального законодательства о ГЧП в РФ (2015 г.)[57]

Округ	Количество субъектов в округе	Количество субъ-ектов, принявших закон о ГЧП	Доля субъектов, принявших закон о ГЧП, %
ЦФО	18	17	61
СЗФО	11	11	100
КФО	2	-	17
ЮФО	6	6	100
СКФО	7	6	86
ПФО	14	13	79
УФО	6	5	83
ПФО	14	13	79
УФО	6	5	83
СФО	12	11	92
ДВФО	9	7	44
Всего	**85**	**76**	**89,4**

Закон об участии субъекта в государственно-частном партнерстве является основным нормативно-правовым документом, который является фундаментом для построения всей нормативной цепочки ГЧП. Только СЗФО и ЮФО в 100%-ном объеме приняли закон о ГЧП, что свидетельствует о готовности данных субъектов к новому виду сотрудничества государства и частного бизнеса. На втором месте стоит СФО и УФО, где 11 субъектов из 12 приняли закон о ГЧП, и 5 из 6 субъектов соответственно. Что касается Приволжского федерального округа, то здесь 13 субъектов из 14 приняли закон о ГЧП. Таким образом, только 89% всех субъектов Российской Федерации готово к реализации на своей территории механизма ГЧП[58].

[57] Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://pppcenter.ru/**

[58] Найдович И. Государственно-частное партнерство : лучший мировой опыт [Электронный ресурс] / И. Найдович // Главный бухгалтер. 2013. № 47. Режим доступа: http://www.gb.by/izdaniya/ glavnyi-bukhgalter/naidovich-i-gosudarstvenno-chastnoe-part

В настоящий момент в России ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. Одним из инструментов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные отрасли выступает механизм государственно-частного партнерства. Однако, следует выделить ряд факторов, влияющих на развитие данного механизма: отсутствие достаточных правовых условий для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты, неразвитость институциональной среды, а также опыта реализации инфраструктурных проектов[59].

Одним из показателей уровня развития институциональной среды в субъекте РФ является региональный закон об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах.

По состоянию на 1 марта 2016 г. закон об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах принят в 76 регионах, еще в 4 субъектах Федерации такой закон разработан и находился на рассмотрении в законодательном органе. Целью разработки регионального закона о ГЧП является создание правового инструмента, который бы стал альтернативой концессионным соглашениям (табл. 2.5).

В 40 регионах действуют нормативные акты, устанавливающие порядок работы с проектами государственно-частного партнерства.

На территории 21 субъекта РФ один или несколько муниципальных образований приняли правовые акты, регулирующие развитие муниципально-частного партнерства и (или) реализацию проектов МЧП. В 74 субъектах приняты инвестиционные меморандумы, программы или

[59] Малолетко А.Н., Каурова О.В., Виноградова М.В., Матраева Л.В. и др. Софинансирование социальных программ субъектов Российской Федерации с использованием механизмов государственно-частного партнерства (монография) М.: Издательство «Русайнс» 2016, - 184с. ISBN 978-5-4365-1316-4, DOI 10.15216/978-5-4365-1316-4.

стратегии, в которых упоминается государственно-частное партнерство как механизм привлечения инвестиций.

Таблица 2.5

Уровень и качество развития законодательства в субъектах РФ[60]

Уровень развития законодательства о ГЧП в субъектах РФ	Критерий уровня развития законодательства	Кол-во субъектов	Качество нормативно-правовых актов субъекта РФ в сфере ГЧП	Критерий уровня качества НПА	В %от числа принятых НПА
	Приняли региональный закон о ГЧП	76		Низкое качество	42,5
	Не приняли региональный закон о ГЧП	5		Среднее качество	42,2
	Разработали проект регионального закона о ГЧП	4		Высокое качество	11,8

Источник: составлено по данным рейтингов регионов ГЧП 2015—2016 гг.

В 18 субъектах имеются планы развития ГЧП и (или) программы реализации проектов ГЧП в субъекте РФ. В 76 регионах определены или созданы органы власти субъекта РФ, функциональные подразделения и (или) коллегиальные органы, ответственные за развитие ГЧП; в 46 регионах должностные лица (два и более) имеют специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП.

При этом стоит отметить, что:

- только в 18 регионах из 76 (26,5%) данные законодательные акты применялись для реализации проектов государственно-частного партнерства;

[60] Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-еизд., доп. М.: ТЕМП, 2010. 644 с.

- только в 4 регионах (4,7%) действует региональное законодательство, которое эксперты оценили как эффективное (без понижающего коэффициента). К ним относятся Санкт-Петербург, Томская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Свердловская область.

Регламентация процедуры осуществления контроля, надзора, мониторинга и ведения реестров проектов ГЧП (концессионных соглашений) отсутствует в 59 регионах[61].

Уровень развитости институциональной среды также определяет нормативно-правовые акты субъекта РФ, устанавливающие порядок работы с проектами ГЧП. Такие документы действуют в 45 регионах из 85 (53%), однако по экспертным оценкам в 16 случаях из 45 (42,5%) данные акты имеют низкое качество проработки. В 19 случаях из 45 (42,2%) качество нормативно-правовых актов можно оценить как достаточно высокое.

И только в 10 регионах (11,76%) качество нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок работы с проектами ГЧП, оценено экспертами как высокое. К ним относятся такие регионы, как: Республика Башкортостан, Белгородская, Воронежская, Ленинградская, Новгородская, Ростовская, Самарская области, г. Санкт-Петербург, Сахалинская, Ярославская области.

Анализ регионального законодательства в сфере ГЧП позволяет выделить две основные группы региональных законов о ГЧП:

- ***группа 1:*** законы содержат достаточно детальное регулирование вопросов ГЧП и во многом имеют схожие положения с законом Санкт-Петербурга о ГЧП (включают детальное описание форм ГЧП, гарантии прав партнеров);

[61] Рейтинг регионов России по уровню развития государственночастного партнерства — 2015 [Электронный ресурс]: Центр развития государственно-частного партнерства. Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/files/raytingREG-Block_26-03-2015_new_ edition.pdf.

- ***группа 2:*** законы содержат рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП (включают лишь общие положения)[62].

Одним из первых регионов, принявшим закон о ГЧП, является г. Санкт-Петербург. На данный момент город является одним из лидеров в развитии практики государственно-частного партнерства. В 2005 году была принята попытка инициировать Федеральный закон о государственно-частном партнерстве, а также принят Закон субъекта РФ «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 20 декабря 2006 г.

Опираясь на принятые нормативно-правовые акты, многие регионы Приволжского федерального округа разрабатывают и принимают инвестиционные проекты, основанные на механизме государственно-частного партнерства. Так, в Удмуртской Республике, г. Ижевске, в апреле 2013 г. был проведен конкурс на право заключения концессионного соглашения по проекту строительства многоуровневых парковок.

Этот проект стал первым проектом государственно-частного партнерства в г. Ижевске. В Саратовской области в феврале 2013 г. было подписано концессионное соглашение сроком на 25 лет о соглашении на создание системы переработки и утилизации твердых бытовых отходов. В Пензенской области начато проектирование промышленного парка в г. Никольске в рамках программы развития моногородов.

Одной из государственных структур, регулирующих сферу инвестиций в РФ, а также сферу ГЧП, является Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». В рамках сотрудничества с Правительством Нижегородской области Внешэкономбанк в феврале 2013 г., используя

[62] Кабашкин В.А. Еосударственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы / В.А. Кабашкин. — М.: ООО «МИЦ», 2010. - № 32. - С. 78-80.

механизмы государственно-частного партнерства, разработал концепцию реализации проекта строительства мостового перехода через реку Волга.

В 2012 году подготовлены предложения по вопросу создания модели строительства и реконструкции объектов инфраструктуры на определенной ограниченной территории за счет дополнительных доходов бюджетной системы Российской Федерации, полученных вследствие развития такой территории, включающие в себя:

- проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 123 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;
- проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О концессионных соглашениях»;
- проекты Федеральных законов «О государственно-частном партнерстве» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О государственно-частном партнерстве»[63].

Таким образом, можно отметить, что нормативная база развития ГЧП находится на пути своего формирования и сталкивается с рядом проблем и ограничений, а именно: отсутствие Государственной концепции развития ГЧП, а также стратегии поэтапного введения и использования его моделей; отсутствие на законодательном уровне четких ориентиров развития отраслей и сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера, что не позволяет

[63] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru

устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера; неразвитость банковской системы; несогласованность концессионного, бюджетного и земельного законодательства; высокие транзакционные издержки; отсутствие опыта реализации и управления такими проектами, квалифицированных специалистов в области ГЧП и др. Принятие федерального закона о ГЧП и использование механизма ГЧП на федеральном уровне позволит создать положительную динамику в эффективном решении федеральных задач, направленных на развитие инфраструктурных, национальных проектов, а также поможет создать новые возможности для развития частного бизнеса. Нужно учесть, что региональная нормативно-правовая база не должна противоречить федеральным законам, также она может не ограничиваться только прямо прописанными в федеральных законах инструментами ГЧП. Здесь важна разработка нормативного комплекса, который обеспечит достаточное и конкретное нормативное регулирование всему процессу организации партнерства.

Глава 3. Зарубежный опыт становления государственно-частного партнерства

3.1. Анализ зарубежного опыта партнерства государственных и предпринимательских структур

В последние годы одной из тенденций развития государственного сектора в зарубежных странах является активизация использования частного капитала в финансировании развития инфраструктуры. На развитие этого процесса активно влияют два разнонаправленных фактора: недостаток ресурсов государства и наличие ресурсов у частного бизнеса.

ГЧП как механизм взаимодействия государственного и частного секторов экономики реализуется в зарубежной практике на протяжении более 30 лет. Для восьмидесятых годов прошлого столетия было характерно возрождение интересов взаимовыгодного сотрудничества как государственными органами, так и частным сектором. Экономический рост и рост населения требовал от государства соответствующий усилий по развитию дорожных сетей, увеличению энергетической мощности, строительству новых объектов по водоснабжению, переработке отходов и т.п., в то же время нарастание долгового кризиса ощутимо снизило возможность государства, привлекать новые займы. Одновременно, крупнейшие международные частные компании столкнулись, по причине мирового экономического кризиса, явлением с недозагрузки по созданным ими производственным мощностям вынуждены были искать новую область применения имеющихся ресурсов а также накопленного опыта. В результате, многими странами стало поощряться прямое участие частных секторов в развитии общественной инфраструктуры и привлечение финансовых ресурсов по принципу проектного финансирования.

В это время на смену традиционной форме сотрудничеств между государством и, частными подрядчиками пришла модель, называемая «частной финансовой, инициативой» (Private Finance Initiative), при, которой государства лишь заказывали, но не оплачивали бизнесу те или иные капиталоемкие объекты. После окончания работ объекты брались государствами на долгосрочную аренду при условии, что подрядчики продолжали обеспечивать их эксплуатацию. Таким образом, инвестиции возвращались подрядчикам за счет средств, получаемых по аренде (арендные платежи). Как правило, по завершению оговоренных сроков аренды объекты предавался заказчикам по символической стоимости или бесплатно. В дальнейшем эту практику существенно расширили. В результате ГЧП стало возможным представить в виде альтернативы приватизации по важнейшим видам экономической деятельности или объектам (электроэнергетика, транспорт, коммунального- хозяйство и т.д.).

Не имея финансовых возможностей обеспечивать расширенное воспроизводство по этим отраслям, государство стало передавать их в долгосрочную аренду (концессию) бизнесу, оставив за собой право контролировать их деятельность. В дальнейшем такого рода правоотношения стали распространять и на отдельные масштабные проекты - от оказания общественных услуг до проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и внедрения инноваций[64].

Как свидетельствует зарубежный опыт, наиболее существенные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса, заключаются в следующем:

[64] Варнавский В.Г. Формы, проекты и риски государства и частного партнерства Труды института мировой экономики и международных отношений. М. Наука. 2006. С. 123.

– достаточно длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10-15 до 20 и более лет, в варианте концессий - даже до 50-70 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: проекты обычно создаются под реальный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры и т.п.), который должен быть завершен к намечаемому сроку;

– специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами (нередко значительными), или же совместное инвестирование несколькими участниками;

– реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между несколькими потенциальными участниками;

– специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта - разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, предоставление услуг потребителям;

– разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.

В мировой практике ГЧП - финансово-юридический институт с четким определением законодательством и договором обязанностями между сторонами и разделением рисков, то есть по существу это достаточно сложная форма инвестиционного контракта. При ГЧП государство является стороной договора, инвестором, гарантом успешной реализации проектов и получения прибыли частными компаниями. Для частных компаний такая позиция крайне важна, так как привлекательна,

особенно в условиях присутствия четких схем и тендерной основе по выбору партнеров, прозрачна в плане финансирования и хозяйственной деятельности, обеспечивается прибыль по проекту, распределяются риски, имеется четкий механизм разрешения споров, установлены точные пределы ответственности сторон.

Опыт зарубежных стран показывает, что ГЧП позволяет найти баланс интересов государства и частного сектора, и решить следующие задачи по:

- обеспечению развития инфраструктуры ускоренными темпами;
- предоставлению более качественных услуг;
- привлечению не только средств, но и опыта частного сектора в области инвестиционного менеджмента, а также внедрение инновационных технологий;
- новые инвестиционные возможности и, соответственно, новые источники дохода.

Как отмечает В.Г. Варнавский, в процессе реализации проектов ГЧП в мировой практике применяются две схемы, которые принципиально отличаются друг от друга, как по методике, так и по глубине происходящих изменений институциональных преобразований в сфере отношений государства и предпринимательских структур[65].

Первая схема представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся концепциям развития, приоритетам и условиям хозяйственной деятельности государства. Разработка и внедрение новых принципов, норм и правил в действующие институты происходит либо в рамках декларированной экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина), либо в рамках видоизменения, дополнения к существующей системе государственного управления (США, Канада,

[65] Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. М. Наука. 2005. С. 167.

Япония, многие страны Европейского Союза). По этой же схеме идут новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань и другие).

Вторая схема связана с формированием институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни. Эта схема применяется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах. Существенным моментом для этих стран является необходимость создания нормативной правовой базы ГЧП. Однако при отсутствии такой базы и опыта практической работы, в настоящее время именно в этих государствах отмечается активная готовность инвестировать значительные бюджетные средства в развитие инфраструктуры.

Международная практика образования партнерств государства и частного бизнеса показывает, что они могут осуществляться в самых разнообразных отраслях:

- на транспорте – объекты по строительству, эксплуатации, обслуживанию, внедрению систем управления движением и множество других проектов в различных транспортных отраслях, включая городской транспорт;
- в жилищно-коммунальном хозяйстве – по обслуживанию населения, эксплуатации коммунальных сетей (водопровод, канализация), уборке улиц, вывоз и утилизация мусора;
- в экологии – по созданию, обслуживанию и развитию городских и загородных парков с правом эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма;
- в недвижимости – по строительству и эксплуатации общественных зданий и муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах;

- в сфере общественного порядка и безопасности – по обеспечению порядка на транспорте и в общественных местах, обслуживаемых частными компаниями; по организации и обслуживанию парковок;
- в телекоммуникационном секторе – по созданию инфраструктуры и предоставлению услуг потребителям;
- в финансовым секторе – по привлечению частных страховых и управляющих компаний в сферу обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;
- в образовании – по строительству и оборудованию школ и иных образовательных учреждений частными компаниями, получающими право застройки и развития прилегающей территории.

Анализ зарубежного опыта использования проектов ГЧП показал, что в каждой из стран имеется приоритетный вид экономической» деятельности по реализации партнерства государственных и предпринимательских структур. Так, в США такой отраслью являются автодороги, в Великобритании — здравоохранение и образование, в Германии — образование, в Италии, Канаде и Франции – здравоохранение[66].

В таких странах, как Австрия, Дания, Австралия, Израиль, Финляндия, Испания, Португалия, Бельгия, Греция, Южная Корея, Ирландия, Сингапур на первом месте по числу использования ГЧП находится такой вид экономической деятельности, как строительство и реконструкция автодорог, а за ними уже следуют со значительным отрывом здравоохранение, образование и средства размещения[67].

[66] Рожков С. Мировой опыт использования государственно-частного партнерства разных отраслей экономики. М.: Прогресс, 245 с.
[67] Айрапитян М.П. Зарубежное использование государственно - частного партнерства http wbase duma.gov.ru- 8080/law*?d&nd =i981605

Зарубежный опыт использования ГЧП свидетельствует о четко выраженной зависимости сфер его применения от уровня экономического развития стран. Так, в странах «Большой семерки» проекты транспортной инфраструктуры, как направление использования ГЧП, стоят далеко не на первом месте. В этих странах, как сфера применения ГЧП, первое место занимает здравоохранение, на втором месте - образование и лишь на третьем месте - автодороги (строительство, реконструкция и эксплуатация)[68].

Анализ зарубежного опыта партнерства государственных и предпринимательских структур позволил выделить некоторые общие факторы успешной реализации проектов ГЧП:

- наличие нормативной правовой базы ГЧП;
- четкие цели проекта, сформулированные государственными (муниципальными) структурами;
- реальная финансовая поддержка проекта государством (муниципальным образованием);
- прозрачность процедур реализации проекта;
- экономический и инновационный эффект от инвестиционного проекта в масштабах национальной (региональной) экономики;
- эффективная (нацеленная на достижение конечных результатов) структура инвестиционных проектов;
- непосредственное активное участие государственных (муниципальных) органов власти в осуществлении проекта и разделении рисков;
- кредитоспособность заемщиков (в случае привлечения заемных средств на финансирование объектов ГЧП).

[68] Назарова З.М. Экономика геологоразведочных работ: учебник для ВО / З.М. Назарова, В.А. Косьянов, Ю.В. Забайкин и др. – М.: ООО «Оптимус», ООО «ИПЦ «Маска», 2018.- 400 с. Гриф ФГБУ ФИРО

Формы, по которым реализуют ГЧП, могут отличаться по степени ответственности между государством и частным сектором, которые берут на себя стороны в процессе эксплуатации и технического обслуживания, капитальным вложениям и текущему финансированию, коммерческим рискам, а также тем, кому принадлежит актив и длительность сотрудничества. Среди основных формам партнерств можно выделить формы в виде: контрактов на обслуживание; контрактов на управление; договоров на аренду; контрактов по строительству, эксплуатации, передаче и их разновидности; концессии. Практикой зарубежных стран выработано также использование разных комбинации по перечисленным выше формам.

В целом, в условиях кризиса процесс ГЧП в зарубежных странах характеризовался разнонаправленными тенденциями. С одной стороны, уменьшалось число новых контрактов, больше становилось приостановленных проектов. Конкуренция за финансовые ресурсы обострялась, все большее число проектов подпадало под влияние последствий мирового финансово-экономического кризиса, с другой стороны, пока не отмечалось проектов, которые были бы свернуты по причине кризиса.

Исследование зарубежного опыта развития партнерства государства и частного бизнеса при всем многообразии его форм, типов, моделей и используемых механизмов позволяет сделать вывод о необходимости и возможности его адаптации при формировании и развитии ГЧП в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях с учетом российской специфики.

3.2. Мировые тенденции развития государственно-частного партнерства

Идеология государственно-частного партнерства (ГЧП) в настоящее время получила в мире достаточно широкое распространение. По данным отчета Лондонской международной финансовой службы, занимающейся поддержкой экспорта британских финансовых услуг, проекты ГЧП разрабатываются более чем в 60 странах мира (данные 2014 г.)[69]. Сферы применения ГЧП в зарубежных странах очень разнообразны. Сотрудничество между партнерами (органами власти и бизнесом) может проходить в рамках различных структур, с разнообразным диапазоном задач и компетенции.

Государственно-частным партнерством принято называть очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов бизнеса для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть разными — и капитал, и ноу-хау, и опыт менеджеров. Рейтинговое агентство Standard&Poor’s определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов[70].

Юридическая и экономическая практика концессионных форм партнерства складывалась еще в Средние века. Во Франции первый концессионный проект был реализован в середине XVI в. В Великобритании концессионное законодательство появилось в XVII в. В США

[69] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

[70] Шателье Ж.Л. Новости государственно-частного партнерства в России // Право и инвестиции. — 2011. — № 3—4.

первые концессии были созданы триста лет назад. Во Франции закон о концессиях в сфере общественных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство и эксплуатация, энергетика и т.п.) существует со времен Наполеона.

Возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству ознаменовались 80-е гг. XX столетия, как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Экономический рост и рост населения требовали от государств соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т.п. В то же время разразившийся долговой кризис ощутимо снизил возможности государств по привлечению новых займов. Одновременно крупнейшие международные частные компании столкнулись вследствие мирового экономического спада с недозагрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта. В результате многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры и привлечении финансовых ресурсов на принципах проектного финансирования, широко применявшихся в 1970-е г. в нефтяной отрасли.

Начавшаяся в 1990-е гг. волна заинтересованности в подобном механизме сотрудничества государства и бизнеса объясняется возрастающей потребностью в услугах, в первую очередь в услугах, за которые государство несет ответственность, т.е. здравоохранение, образование, коммунальные услуги, транспорт и т.д. Современный мир идет по пути потребления, поэтому правительства сталкиваются с дилеммой: как удовлетворить растущие ожидания граждан в услугах в условиях хронического состояния для многих стран — необходимости уменьшения дефицита госбюджета. Особенно обостряется эта проблема в период замедления экономического роста и сокращения налоговых

поступлений. Существует испытанный вариант решения данной дилеммы — сократить дефицит за счет уменьшения расходной части бюджета. Разумеется, что такой вариант в условиях демократии малоинтересен для всех участников отношений. Поэтому идея государственно-частных партнерств открывает определенные перспективы. В течение последних двух десятилетий в рамках ГЧП за рубежом реализованы тысячи проектов[71].

В современном мире выделяются две принципиально различные как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы институциональных преобразований в сфере отношений государства и частного бизнеса.

Первая представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся целям, приоритетам и условиям экономической деятельности государства. Разработка и эволюционное врастание новых принципов, норм и правил партнерства государства и частного бизнеса в действующие институты происходят либо в контексте провозглашенной новой экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, другие страны Латинской Америки), либо в рамках существующей, но несколько видоизмененной и дополненной системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). Кроме отмеченных, по такому пути идут новые индустриальные страны: (Республика Корея, Тайвань и др.), а также некоторые из развивающихся стран с уровнем развития рыночных отношений, достаточным для установления партнерских связей «государство - бизнес».

Вторая схема связана с формированием по существу «с нуля» институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту

[71] Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. — М.: Наука, 2005. — 315 с.

государства в хозяйственной жизни. Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах[72]. Большой исторический опыт в области ГЧП, развитая и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам Организации экономического развития и сотрудничества, объединяющей 30 государств по всему миру (ОЭСР), начать в 1980—1990-х гг. отработку новых механизмов рассматриваемого партнерства. Изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений нашли свое отражение в создании специальных институтов: агентств (в США, Великобритании, Голландии), государственных корпораций (в Италии, Новой Зеландии), ассоциаций (во Франции) и др.

В зарубежной экономической практике под государственно-частным партнерством принято понимать обширный спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей[73]. Государственно-частное партнерство в мировой практике понимается двояко (табл. 3.1).

Термин «государственно-частное партнерство» является устоявшимся переводом с английского языка public-private partnership. При этом слово public переводится как «государство», что, казалось бы, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия.

[72] Кочеткова С. А. Применение механизма государственно-частного партнерства в управлении стратегическим развитием региона // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Менеджмент качества и устойчивое развитие в изменяющемся мире», г. Саранск 28—29 апреля 2016 г. — Саранск: Издатель Афанасьев В.С., 2016. — С. 168—175.
[73] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

Таблица 3.1

Подходы к определению ГЧП в зарубежных странах[74]

Первый подход	Второй подход
Система отношений государства и бизнеса, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития	Конкретные проекты, реализуемые совместно с государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности

Однако «государство» (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления — федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под public понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. Понятие «государство» включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора. Под термином «государство» понимаются федеральные (национальные), региональные и муниципальные органы управления. И в определении ГЧП, принятом за рубежом, государство стоит на первом месте потому, что именно оно является инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой. Кроме того, государство играет в ГЧП ключевую роль, поскольку его партнерство с бизнесом строится по отношению к государственной и муниципальной собственности[75].

[74] Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В.Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». — Режим доступа: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578

[75] Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. — М.: Наука, 2005. — 315 с.

Между тем существует много различных определений ГЧП с учетом специфики структуры экономики и государственного управления зарубежных стран. Наиболее распространенные из них представлены в табл. 3.2.

Таблица 3.2

Определение государственно-частного партнерства с учетом специфики зарубежных стран

Страна (организация)	Определение государственно-частного партнерства
Всемирный банк	ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций, и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования[76].
США	ГЧП — закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти[77].
Страны ЕС	В общем плане под ГЧП понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг[72].
Великобритания	ГЧП — ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от частной финансовой инициативы до совместных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих

[76] Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В.Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». — Режим доступа: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578

[77] Бюджетное управление Конгресса США : официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа :**http://www.cbo**. gov/?index=320&sequence=4.

	государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность[78].
Ирландия	ГЧП — сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор[78].

Механизм ГЧП широко используется в мировой практике для привлечения частного капитала с целью развития и дальнейшего управления общественной инфраструктурой и в целом является объективно обусловленным трендом современного развития экономики. При этом в мировой практике развитие ГЧП идет различными темпами: если в Великобритании, Франции, Германии и Испании данный рынок уже достаточно сформирован, то другие страны только начали внедрять такого рода программы.

В то же время многие страны ЕС не обладают значительным опытом в применении ГЧП, а некоторые его не имеют. Фундаментальные экономические и политические правила и юридические нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области, формировались в ведущих странах в течение нескольких столетий. Как правило, сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур : многообразием диапазона задач и компетенций.

В общем виде выделяют две основные группы форм взаимодействия частного и государственного секторов:

- *корпоративную* (юридическое лицо или совместное предприятие), представляющую собой организацию совместного предприятия государственным и частным партнером. Данная форма реализуется

[78] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

либо в форме создания совместной компании либо присоединением государственного и частного партнера к уже существующей компании;

- *договорную* (концессии, аренда, договоры об оказании услуг, сервисные или операторские соглашения и др.).

В зарубежных странах наибольшее развитие получили договорные формы ГЧП (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Основные формы ГЧП в зарубежных странах,реализуемые в договорной форме

Основные формы ГЧП в зарубежных странах	***«Проектирование/строительство»*** (Design Build-DB) - двусторонний договор с твердой суммой вознаграждения за проектные работы и строительство
	«Проектирование/строительство/управление» (наиболее распространенный в мире вид партнерства - так называемая модель оператора или Design Build Operate - DBO) - двусторонний договор, предусматривающий ответственность частного сектора не только за проектирование и строительство, но за эксплуатацию созданного объекта, государственные органы ответственны только за финансирование работ
	«Проектирование/строительство/финансирование/управление» (Design Build Finance Operate - DBFO) — подразумевает, что весь комплекс работ по проектированию, строительству, эксплуатации и финансированию полностью переносится на частн ый сектор (концессионера), а собственником при этом остается государство
	В ряде случаев данный вид ГЧП трансформируют в модели: ***«Проектирование/строительство/финансирование»*** (Design-Build Finance - DBF), т.е. функции оператора берет на себя государство «Строительство/передача/управление» (Build-Transfer-Operate - BTO) — данный вид контракта предполагает, что частный партнер осуществляет строительство объекта по согласованному с государственным органом плану, управляет объектом в течение оговоренного периода времени, а затем передает объект в управление государственному органу, с которым заключался контракт
	«Строительство/управление/передача» (Build-Operate-Transfer - BOT), когда после завершения строительства и оговоренного соглашением срока эксплуатации объект передается в собственность и управление стороне, финансирующей проект

	«Строительство/владение/управление» (Build-Own-Operate - BOO) - принципиальное отличие данной модели от вышеназванных состоит в том, что собственником объекта после его возведения становится частный партнер
	«Эксплуатация и техническое обслуживание» (Operationsand maintenance Concession - O&M Concession) - органы государственной власти используют концессионные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание, а ответственность за эту работу возлагают на частный сектор
	«Долгосрочная аренда/лизинг» (Long Term Lease - LTL) - предполагает заключение договора аренды (лизинга) существующих платных объектов, возведенных за счет государства, с частным сектором (концессионером
	«Аренда/развитие/управление» (Lease Develop Operate - LDO) - модель, при которой государство-собственник предоставляет частному сектору (концессионеру) право аренды для управления и дальнейшего развития (расширения, усовершенствования) существующего объекта

Среди них наиболее распространенной является концессия — договор о передаче в пользование комплекса исключительных прав, принадлежащих правообладателю.

На практике в зарубежных странах часто используются комбинации перечисленных форм. Мировыми лидерами в области государственно-частного партнерства признаны США и Великобритания, Франция и Германия. При этом в США кооперация властей и частников особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне государственной иерархии.

По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Coucilfor Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т.д.) средний город использует коммерческие фирмы в 23 видах.

В ***Великобритании,*** наоборот, государственно-частное партнерство каждый раз становится предметом ожесточенных дебатов при реализации проектов национального масштаба. Например: строительство Евротоннеля, лондонского метрополитена, новых железных дорог[79].

Вообще Великобритания имеет достаточно большой опыт реализации проектов ГЧП: с 1981 г. — в связи с перестройкой лондонских доков на основе дерегулированной и рыночно ориентированной политики планирования. В 1992 г. с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана *«Частная финансовая инициатива»* (PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, когда фактически частный бизнес сам осуществлял их строительство за счет собственных средств[80].

Франция также обладает большими традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM) и предоставление концессий.

Общая доля ГЧП-проектов Франции среди стран ЕС составляет 5,4 и 5,3% по их стоимости. В 2010 году во Франции было реализовано 19 проектов на сумму 1,8 млрд евро, а с 2004 по январь 2012 г. объемы контрактов составили 18 млрд евро. Большинство проектов реализуются в сферах строительства и реконструкции медицинских и образовательных учреждений, спортивных сооружений для массовых зрелищных мероприятий. По данным французских экспертов, к 2020 г. объемы ГЧП могут достичь 60 млрд евро.

---

[79] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

[80] Акимова Ю.А., Кочеткова С.А. Совершенствование системы государственной поддержки аграрной сферы региона в современных условиях// Фундаментальные исследования. — 2015. — № 18-1. — С. 168-172.

Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 гг. Характеристикой SEM является то, что государственный сектор и местные власти в частности согласно законодательству должны иметь большую долю в составе активов SEM и таким образом играть превалирующую роль в управлении ими. Предприятия SEM осуществляют свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора. По виду деятельности SEM могут быть грубо разделены на три категории:

- развития земель;
- расселения;
- услуг.

В настоящее время постоянно наблюдается опережающий рост числа SEM услуг. Фактически предприятиями SEM выполняется более 40 видов работ и услуг, например развитие земельных участков, строительство, арендные советы, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров, судоходство, сбор и переработка мусора, строительство сетей водоснабжения и канализации, кабельных сетей и т.д. Помимо SEM договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями[81].

В ***Германии*** идея ГЧП была очень рано принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX в. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляет им налоговые льготы.

[81] Шателье Ж.Л. Новости государственно-частного партнерства в России // Право и инвестиции. — 2011. — № 3—4.

За последние 10 лет было реализовано или начата реализация более 150 ГЧП-проектов в сфере транспортной инфраструктуры (строительство, модернизация и эксплуатация тоннелей, участков дорог и т.д.). Общий объем инвестиций по проектам, связанным со строительством публичных зданий, составил более 4,1 млрд евро, а по проектам, связанным с инфраструктурным строительством, — 1,9 млрд евро.

Недостаток финансовых ресурсов на федеральном уровне, в землях и муниципалитетах катализирует дебаты по включению частной экономики в реализацию государственных задач. Германские банки и другие финансовые учреждения играют активную роль в этих дебатах по вопросам будущего развития государственно-частного партнерства. Частное финансирование государственных инвестиций путем лизинга основных фондов, факторинга и других моделей участия продвигается как интеллектуальная альтернатива традиционному муниципальному рннансированию путем классических займов.

Как можно отметить, бесспорным лидером по количеству соглашений ГЧП в Европе является Великобритания, на экономику которой по итогам 2010 г. приходится 44 сделки из 112 проектов ГЧП в целом по Европе. Объем рынка государственно-частного партнерства за последние 10 лет (2002—2012 гг.) составил 24 млрд фунтов стерлингов.

Ежегодно заключается до 80 новых соглашений на сотни млн фунтов стерлингов и в целом проекты ГЧП обеспечивают до 17% экономии для бюджета страны. Великобритания одной из первых разработала механизм ГЧП: еще в начале 90-х гг. XX в. была создана программа «Частная финансовая инициатива» (PFI) - первая программа, нацеленная на стимулирование государственно-частных отношений.

В настоящее время PFI адаптирована в большинстве развитых стран: Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Чехии, Норвегии, Индии, Австралии, Японии, Малайзии, США, Сингапуре как часть более

широкой программы приватизации и ослабления регулирования корпорациями, а также международными организациями - ВТО, МВФ, Всемирным банком.

В целом *сферы применения государственно-частного партнерства в зарубежных странах* довольно разнообразны и могут осуществляться в самых различных отраслях:

- *транспорт* — строительство, эксплуатация, обслуживание, внедрение систем управления движением и множество других проектов в различных транспортных отраслях, включая городской транспорт;
- *жилищно-коммунальное хозяйство* — обслуживание населения; эксплуатация коммунальных сетей (водопровод, канализация); уборка улиц, вывоз и утилизация мусора;
- *экология* — создание, обслуживание и развитие городских и загородных парков с правом эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма;
- *недвижимость* — строительство и эксплуатация общественных зданий и муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах;
- *общественный порядок и безопасность* — обеспечение порядка на транспорте и в общественных местах, обслуживаемых частными компаниями; организация и обслуживание парковок;
- *телекоммуникации* — создание телекоммуникационной инфраструктуры и предоставление услуг потребителям;
- *финансовый сектор* — привлечение частных страховых и управляющих компаний в сферу обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;

- *образование* — строительство и оборудование школ и иных учреждений частными компаниями, получающими право застройки и развития прилегающей территории.

В странах Европы в последние годы наблюдается перераспределение отраслевых приоритетов в ГЧП в сторону социально значимых проектов. Сфера образования по состоянию на 2010 г. является лидером по количеству соглашений ГЧП (34%), опережающая традиционную для ГЧП транспортную сферу (21%). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает и здравоохранение (17%). Совокупная доля образования и здравоохранения возросла до 35% по стоимости и до 51% по количеству сделок. Развитие ГЧП в ЕС характеризовалось положительной динамикой вплоть до 2007 г. (объем ГЧП-соглашений составлял 29,6 млрд евро). Однако мировой кризис сбавил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами (в 2008 г. объем соглашений составил 24,8 млрд, а в 2009 г. - около 16 млрд евро).

Также в настоящее время наиболее активно партнерство государства и бизнеса осуществляется в первую очередь в реальном секторе экономики - в отраслях производственной инфраструктуры (в энергетике, железнодорожном транспорте, автодорожном хозяйстве, портах, аэропортах, магистральной транспортировке газа, коммунальном хозяйстве), т.е. отраслях, составляющих основу жизнеобеспечения экономики и общества. Масштабный опыт перераспределения правомочий собственности между государством и частным бизнесом имеется и в так называемых секторах общественных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях). Именно в этих отраслях исторически сложились традиции делегирования государством ряда ключевых правомочий частному сектору. Государство несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение его общественными благами (public goods), чем, в принципе, и объясняется тенденция к сохранению

соответствующих секторов экономики в государственной собственности, привнесение своего рода товаров индивидуального потребления (private goods), создающих условия и предпосылки эффективного функционирования инфраструктурных объектов, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов в традиционно государственной сфере экономики.

Таким образом, в западных странах изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений выразились в создании специальных институтов: агентств, акционированных компаний, государственных корпораций и ассоциаций. Специальными институтами по ГЧП следует выделить «Центры компетенций» — координационные органы с функцией национальных операторов ГЧП-проектов (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Институциональные структуры по развитию ГЧП в зарубежных странах и России

Страны	Структуры по развитию ГЧП
Великобритания	Специальная государственно-частная компания Partnerships UK (2000 г.)
Германия	Компетенц-Центр по ГЧП Министерства финансов
Венгрия	Европейский цент ГЧП
Франция	Миссия по поддержке реализации партнерских контрактов
Италия	Технический центр по финансированию проектов
Канада	Канадский Совет по ГЧП
Ирландия	Центральный отдел по ГЧП в рамках Департамента финансов Ирландии (1998 г.)
Чешская республика	Ассоциация ГЧП
США	Государственный Совет по ГЧП
Австралия	Государственный форум ГЧП
Казахстан	АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (2008 г.)
Россия	Центр ГЧП Внешэкономбанка (в статусе

	Департамента банка, 2008 г.) Некоммерческое Партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства» (2009 г.)

Одним из таких факторов, по мнению ряда специалистов, выступает финансирование ГЧП-проектов. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть особенности финансирования проектов государственно-частного партнерства в зарубежных странах

В странах с переходной экономикой (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Украина, страны Балтии) преимущественно финансируются ГЧП-проекты для развития транспортной инфраструктуры: строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро и аэропортов[82].

В целом сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах весьма разнообразны, это: финансовый сектор, общественный порядок и безопасность, недвижимость, образование и медицина, развитие инфраструктуры туризма, муниципальные услуги, телекоммуникации, транспорт и т.д. Эффективной реализации ГЧП-проектов в зарубежных странах способствовало влияние следующих факторов:

1) эффективная административная структура;

2) развитый частный сектор;

3) инвестиционный потенциал.

В Канаде достаточно активно ГЧП реализуется в первую очередь на региональном уровне. Государство организует свою регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех основных направлениях:

[82] Найдович И. Государственно-частное партнерство : лучший мировой опыт [Электронный ресурс] / И. Найдович // Главный бухгалтер. — 2013. — № 47. — Режим доступа: http://www.gb.by/izdaniya/ glavnyi-bukhgalter/naidovich-i-gosudarstvenno-chastnoe-part

1) вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью;

2) оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов;

3) непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы. Основным признаком ГЧП является ***участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости.***

За реализацию проектов государственно-частного партнерства отвечает Министерство финансов Канады, а также Центр государственно-частного партнерства (Центр ГЧП)[83].

В Германии оплату услуг между государством и частным сектором осуществляют государственные/федеральные/ муниципальные органы власти (при концессии оплата услуг проводится третьей стороной). Вопросами формирования и реализацией ГЧП-проектов ведают: на федеральном уровне - Федеральное министерство финансов, на региональном уровне - Региональное министерство финансов; на муниципальном уровне — органы управления муниципалитетом. Применяются 2 модели финансирования: ***проектное финансирование*** (без использования гарантии со стороны общественного сектора) и ***форфейтинг*** (предполагает использование гарантий со стороны общественного сектора)[84].

Организацией и управлением проектов ГЧП во Франции занимается Центр развития ГЧП, являющийся структурным подразделением Министерства финансов. Основные формы ГЧП: концессия, контрактный

[83] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

[84] Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. — М.: Наука, 2005. — 315 с.

договор, договор аренды (лизинг). ГЧП-проекты реализуются в сфере энергетики, водоснабжения, транспортной инфраструктуры (преобладает), социальной сфере. 95% проектов реализуется на местном уровне. Основные виды финансирования ГЧП-проектов: ***государственное финансирование, частное финансирование***[85].

Основной формой заключения ГЧП-контрактов в Великобритании является «частная финансовая инициатива», при которой частная фирма получает от государства в лице ведомства, органа местного самоуправления или иного государственного института заказ на предоставление, создание или восстановление основных фондов (например, строительство больницы или школы, ремонт станции метро), а также долгосрочных услуг по эксплуатации (на 25—50 лет). При этом в контракте должны максимально четко оговариваться сроки выполнения работы, а также критерии и условия, при выполнении которых государство оплачивает оказанные частной компанией услуги. При Минфине Великобритании в целях обеспечения поступательного развития инфраструктурных проектов и привлечения дополнительного финансирования был создан «Центр финансирования инфраструктуры». Приоритетным способом финансирования ГЧП-проектов является проектный способ[86].

В странах с переходной экономикой (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Украина, страны Балтии) преимущественно финансируются ГЧП-проекты для развития транспортной инфраструктуры: строительство и реконструкция автодорог, портов,

[85] Финансирование проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / Государственно-частное партнерство. — Режим доступа : **http://www.medvedevs.eu/oleg/ppp/chapter4/** paragraph3.html

[86] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : **http://www.ppp-mssia.ru/analitica/item-** l.html

железных дорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро и аэропортов[87].

В целом сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах весьма разнообразны, это: финансовый сектор, общественный порядок и безопасность, недвижимость, образование и медицина, развитие инфраструктуры туризма, муниципальные услуги, телекоммуникации, транспорт и т.д. Эффективной реализации ГЧП-проектов в зарубежных странах способствовало влияние следующих факторов:

1) эффективная административная структура;

2) развитый частный сектор;

3) инвестиционный потенциал.

3.3. Развитие ГЧП в странах Европейского союза

Мировая практика показывает, что одним из альтернативных инструментов обеспечения необходимой финансовой базы для создания, модернизации, содержания и эксплуатации объектов в условиях ограниченности государственных ресурсов является механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

Необходимо отметить, что модели государственно-частного партнерства широко используются в мировой практике и в целом являются объективно обусловленным трендом современного развития экономики. Проекты ГЧП также оказывают существенное влияние на достижение стратегических целей социально-экономического развития развитых и развивающихся стран. Достаточно большое внимание сущности и функциям ГЧП в современной экономике уделяется в странах Европейского союза (ЕС). Великобритания является лидером реализации

[87] Найдович И. Государственно-частное партнерство : лучший мировой опыт [Электронный ресурс] / И. Найдович // Главный бухгалтер. — 2013. — № 47. — Режим доступа: http://www.gb.by/izdaniya/ glavnyi-bukhgalter/naidovich-i-gosudarstvenno-chastnoe-part

проектов на принципах ГЧП, и такая форма взаимодействия становится важнейшим инструментов государственной стратегии ее развития. При этом в практике зарубежных странах развитие ГЧП идет различными темпами: если в Великобритании, Франции, Германии и Испании данный рынок уже достаточно сформирован, то другие страны только начали внедрять такой механизм.

В то же время не многие страны Европейского союза (ЕС) обладают значительным опытом в применении ГЧП, а некоторые его не имеют. Фундаментальные экономические и политические правила, юридические нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области формировались в ведущих странах в течение нескольких столетий. Как правило, сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур с многообразием диапазона задач и компетенций.

По уровню развития и реализации ГЧП проектов, все страны можно условно разбить на 3 группы (табл. 3.5)[88].

Таблица 3.5

Уровень развития ГЧП в зарубежных странах

Механизм реализации ГЧП		
1-я группа (не имеют большого опыта реализации	2-я группа (развитые формы ГЧП)	3-я группа (устоявшиеся формы ГЧП, большой опыт реализации ГЧП проектов)
Китай, Индия, Россия, Бразилия, Бельгия, Финляндия, Дания, Чехия, Латвия, Болгария, Словакия, Хорватия, Мексика, Албания, ЮАР	США, Канада, Япония, Германия, Франция, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, Греция	Великобритания, Австрия, Ирландия

[88] Сайт Европейского инвестиционного банка (EIB). — Режим доступа : http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm?c=DE&se=5

Первая группа — страны, которые не имеют опыта реализации ГЧП проектов, только вступили к освоению рынка ГЧП (разрабатывают стандарты и законодательную базу). В эту группу входят развивающиеся страны Восточной Европы, Латинской Америки, СНГ, Россия.

Вторую группу составляют большинство развитых стран Европы, а также США, Канада, Япония и Новая Зеландия. В этих странах более развиты формы ГЧП, разрабатываются новые модели и источники финансирования.

В *третью группу* вошли наиболее развитие страны с устоявшимися формами ГЧП (Великобритания, Австралия, Ирландия).

Значительное количество проектов ГЧП реализовалось странами Евросоюза в программный период 2003—2006 гг. Для этого комиссия ЕС прямо способствовала созданию независимых организаций для развития и реализации проектов ГЧП: *Европейского фонда регионального развития* (*ERDF)* и Фонда сплочения, а также *Европейского инвестиционного банка* (*EIB*) *и Европейского инвестиционного фонда* (*EIF*). В частности, EIB систематически поддерживает развитие государственно-частного партнерства в Трансъевропейских транспортных сетях, предоставляя долгосрочные кредиты. Европейский инвестиционный фонд (EIF), главная задача которого состоит в поддержке малых и средних предприятий, также имеет возможность предоставления гарантий по займам и венчурному капиталу в рамках структуры Трансъевропейских транспортных сетей[89].

Примерами проектов ГЧП, реализуемых властями Евросоюза в структуре Трансъевропейских транспортных сетей, являются в Португалии — мост Васко да Гама, в Греции — аэропорт Спата (Афины), мост на Коринфском канале и др.

[89] Сайт Европейского инвестиционного банка (EIB). — Режим доступа : http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm?c=DE&se=5

Развитие ГЧП в ЕС характеризовалось положительной динамикой вплоть до 2007 г. (объем ГЧП-соглашений составлял 29,6 млрд евро). Однако мировой кризис сбавил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами (в 2008 г. объем соглашений составил 24,8 млрд, а в 2009 г. — около 16 млрд евро, в 2015 г. — 15,6 млрд евро). Следует отметить, что по данным EIB, в первом полугодии 2016 г. 40 проектов достигли своего финансового закрытия с общей стоимостью 7,8 млрд. По сравнению с аналогичным периодом 2015 г. рынок ГЧП значительно вырос[89].

Поданным Европейского центра ГЧП (EPEC), в 2015 г. 49 проекта ГЧП достигли финансового закрытия, наиболее активный рынок проектам ГЧП был у Турции (по стоимости проектов) и Великобритании (по количеству проектов). Из общего количества проектов ГЧП в странах ЕС более 40% были выполнены с учетом предоставления финансовых средств институциональными инвесторами (страховые компании, пенсионные фонды) посредством различных финансовых моделей.

Как можно отметить, бесспорным лидером по количеству соглашений ГЧП в Европе является Великобритания. Великобритания одной из первых разработала механизм ГЧП: еще в начале 90-х гг. XX в. была создана программа «Частная финансовая инициатива» (PFI) - первая программа, нацеленная на стимулирование государственно-частных отношений. Объем рынка государственно-частного партнерства за период 2002-2012 гг. составил более 28 млрд евро. Ежегодно заключается до 80 новых соглашений на сотни млн евро, и в целом проекты ГЧП обеспечивают до 17% экономии для бюджета страны. Так, в 2010 г. было заключено 44 проекта из 112 проектов ГЧП в целом то ЕС. В 2015 году Великобритания осталась лидером по количеству заключенных сделок и самым крупным рынком ГЧП проектов. Данные тенденции продолжились

и в 2016 г., из 40 сделок только 20 приходилось на Великобританию (3,1 млрд евро), затем идет Франция 8 проектов) и Словакия[90].

В настоящее время PFI адаптирована в большинстве развитых стран: Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Чехии, Норвегии, Индии, Австралии, Японии, Малайзии, США, Сингапуре как часть более широкой программы приватизации и ослабления регулирования корпорациями, а также международными организациями - ВТО, МВФ, Всемирным банком.

В целом сферы применения государственно-частного партнерства в странах ЕС довольно разнообразны и могут осуществляться в самых различных отраслях (транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, экология, недвижимость, общественный порядок и безопасность, телекоммуникации, финансовый сектор, образование).

В странах ЕС в последние годы наблюдается перераспределение отраслевых приоритетов в ГЧП в сторону социально значимых проектов. Сфера образования последние годы становится лидером по количеству соглашений ГЧП, по состоянию на 2016 г. доля проектов составляла 31%, опережающая традиционную для ГЧП транспортную сферу (24%). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает и здравоохранение (21%). Совокупная доля образования и здравоохранения возросла до 51 % по количеству сделок, а по стоимости проектов на сферу транспорта приходится до 58%.

За последние два года на транспортный сектор приходится более одной трети от общего объема рынка ГЧП (в стоимостном выражении). Средняя стоимость ГЧП проекта в транспортной сфере составила 407 млн евро, в то время как в секторе образования регистрируется наибольшее количество сделок (19 проектов на сумму 1,9 млрд евро). Следует выделить пять стран ЕС, в которых реализуются масштабные проекты

[90] Сайт European PPP Expertise Centre. Режим доступа: http:// www.eib.org/epec/

ГЧП в транспортной сфере, это: Франция (один из проектов Port of Calais - 50 млн евро), Германия (проект A6 Wiesloch-Rauenberg to Weinsberg PPP - 250 млн евро, A7 Bordesholm-Hamburg Motorway - 157 млн евро), Ирландия (Ml 1 Gorey - Enniscorthy Motorway - 109 млн евро), Нидерланды (Ijmuiden Sealock - 163 млн евро), Италия (Autostrada BreBeMi - 700 млн евро) и Словакия[91].

Основные проекты ГЧП в транспортной сфере, которые достигли финансового закрытия в 2016 г.: Military Flying Training Phase II (Военно-летная подготовка фаза 2, Великобритания) - самая крупная сделка в 2016 г. Проект представляет собой предоставление летного оборудования (второй этап) для Министерства обороны Великобритании.

Второй по значимости проект 2016 г. — строительство автострады D4/R7 (Словакия), включает в себя проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию около 27 км южной части кольцевой дороги в Братиславе и часть южной скоростной магистрали, которая связывает западную и восточную часть Словакии — 1332 млн евро. Данный проект был поддержан гарантиями бюджета ЕС в рамках Европейского фонда стратегических инвестиций.

В России ГЧП стало применяться сравнительно недавно и используется при строительстве дорог, аэропортов, систем водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения. Планируется реализация проектов ГЧП в сфере культуры, социальной инфраструктуры и др.

Россия пока находится в начале долгого пути осмысления и применения различных моделей сотрудничества между государством и частными инвесторами. Между тем европейский и отечественный опыт, накопленный в течение последних лет, свидетельствует, что ГЧП является одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития и

[91] Сайт European PPP Expertise Centre. — Режим доступа : http:// **www.eib.org/epec/**

повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью.

Исследование возможностей использования европейского опыта государственно-частного партнерства особенно актуально в условиях острой нехватки бюджетных средств и привлечения частных инвестиций в наиболее проблемные отрасли (ЖКХ, дороги, здравоохранение и др.). В то же время частные инвестиции требуются для формирования национальной инновационной системы, для обеспечения инновационного развития Российской Федерации. Необходимо использовать опыт ЕС для реализации ГЧП-проектов в инновационной сфере, которая является важнейшим направлением повышения конкурентоспособности страны. Наша экономика сохраняет лидирующие позиции в ряде направлений. Тем не менее, не разработаны эффективные механизмы практического внедрения многих научных открытий и изобретений, доведения их до новых технологий. А последние, в свою очередь, если и разработаны, то внедряются недопустимо медленно.

Таким образом, роль ГЧП в развитии различных сфер экономик стран ЕС остается значимой. Как показал анализ практик ГЧП проектов по европейским странам, не все страны широко используют государственно-частное партнерство при реализации инвестиционных проектов, что связано с их уровнем развития экономики. Так, их можно поделить на проекты ГЧП, активно реализуемые в странах «Большой семерки», в других развитых странах ЕС и странах с переходной экономикой. Уровень развития напрямую соотносится и со сферой реализации проектов ГЧП. Так, в странах «Большой семерки» наибольшую долю в проектах занимает отрасль здравоохранения и образования, в развитых странах - дорожная отрасль, затем идет сфера ЖКХ, оборона и др. Современные тенденции экономического развития стран Европейского

союза определяют новый вектор привлечения частного капитала в инновационные отрасли экономики.

3.4. Опыт ГЧП в странах Евразийского экономического союза

В рамках Евразийского экономического союза все активнее происходит обмен мнениями между публичной властью и экспертами стран Евразийского пространства относительно приемлемости тех или иных механизмов, широко используемых в мире, условий их применения на постсоветском пространстве, оценок негативных и позитивных последствий использования государственно-частного партнерства в различных сферах экономической деятельности. Сокращение доходов бюджетов всех уровней, произошедшее в результате кризиса, приводит к сворачиванию инвестиционных проектов, что в первую очередь сказывается на развитии инфраструктур наших стран.

В этой связи именно государственно-частное партнерство является одним из инструментов экономического развития стран Союза путем активизации взаимодействия государства и предпринимательского сектора, привлечения в экономику частных инвестиций, реализации перспективных инфраструктурных проектов[92].

В **Республике Беларусь** условия сотрудничества между государством и бизнесом первоначально определялись Законом Республики Беларусь от 29 мая 1991 г. «Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь» и Законом Республики Беларусь от 14 ноября 1991 года «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь», которыми регулировались вопросы осуществления инвестиций, в том числе в форме концессий. По прошествии десяти лет с учетом практики применения вышеуказанных законов 22 июня 2001 г. вместо выше указанных законов

[92] Государственно-частное партнерство: финансовые принципы финансирования / Э.Р. Йескомб; пер. с англ. М. : Альпина Паблишер, 2015. 457 с.

в Республике Беларусь принимается Инвестиционный кодекс Республики Беларусь, установивший особенности инвестиционной деятельности на основе концессий, а также заключения инвестиционных договоров между Республикой Беларусь и инвесторами (для реализации отдельных инвестиционных проектов, имеющих важное для экономики страны значение). В 2009 году в целях стимулирования привлечения инвестиций в Республику Беларусь принимается Декрет Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. № 10 «О создании дополнительных условий для инвестиционной деятельности в Республике Беларусь», которым предоставляется льготный правовой режим осуществления инвестиций на основе инвестиционного договора, заключаемого между Республикой Беларусь и инвестором. Вместе с тем привлечение инвестиций в рамках инвестиционных договоров было нацелено на инвестиционные проекты в производственных отраслях. Развитие общественной инфраструктуры осуществлялось государством, как правило, с привлечением бюджетных средств. Программным документом, определившим формирование ГЧП в качестве одного из ключевых направлений деятельности правительства Республики Беларусь на 5 лет, стала программа деятельности правительства Республики Беларусь на 2011-2015 гг., утвержденная постановлением Совета министров Республики Беларусь от 18 февраля 2011 г. № 216, в рамках выполнения которой вместо Инвестиционного кодекса Республики Беларусь разработаны и приняты:

- Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. «Об инвестициях», которым установлены общие условия осуществления инвестиционной деятельности в Республике Беларусь, и Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. «О концессиях», которым установлены условия заключения и исполнения концессионных соглашений в Республике Беларусь;

- разработан и принят Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. «О государственно-частном партнерстве» (далее — закон о ГЧП), вступивший в силу 2 июля 2016 г. и установивший условия заключения и исполнения соглашений о ГЧП;
- в 2014 году создан и функционирует Межведомственный инфраструктурный координационный совет (МИКС) - постоянно действующий коллегиальный орган для координации вопросов долгосрочного развития инфраструктуры в Республике Беларусь, в том числе на принципах ГЧП;
- в 2015 году разработана и утверждена решением МИКС Национальная инфраструктурная стратегия на 2016-2030 гг. (НИС), отражающая инфраструктурную потребность страны и разрыв бюджетного финансирования на долгосрочную перспективу. В НИС также определен перечень пилотных проектов ГЧП Республики Беларусь.

По состоянию на 1 декабря 2016 г. в Республике Беларусь:

- заключены один концессионный договор и 1080 инвестиционных договоров (некоторые из которых предусматривают развитие общественной инфраструктуры - строительство паркингов, оздоровительных центров, иных инфраструктурных объектов);
- по определенным в НИС 7 пилотным проектам ГЧП ведется активная работа по структурированию и подготовке соответствующих документов, в том числе ввиду отсутствия практического опыта в реализации проектов в форме соглашения о ГЧП с привлечением международных консультантов. В частности, в рамках заключенного между Правительством Республики Беларусь в лице Министерства транспорта и коммуникаций и Европейским банком реконструкции и развития соглашения о консультативной поддержке подготовки проекта ГЧП по

реконструкции участка автодороги М10 консультантами подготовлен предварительный отчет, который одобрен МИКС, по проекту М10 разрабатывается технико-экономическое обоснование и структура проекта соглашения.

Республика Казахстан имеет определенный опыт применения механизмов ГЧП. Основные отрасли применения механизмов ГЧП в Казахстане — энергетика и транспортная инфраструктура. Сначала несовершенство законодательства было одной из главных преград, препятствовавших активному привлечению частных инвестиций и компетенций в инфраструктурные отрасли экономики Казахстана.

Первый закон Республики Казахстан (РК) «О концессиях», утвержденный еще в декабре 1991 г., регулировал правовые условия предоставления объектов в концессию на территории республики только иностранным инвесторам.

Для устранения законодательных ограничений и возникших проблем с реализацией проектов ГЧП в Казахстане в июле 2006 г. был принят новый (ныне действующий) закон «О концессиях», что позволило привлекать к реализации концессионных проектов юридические лица, зарегистрированные в Республике Казахстан. В процессе реализации закона РК «О концессиях» был выявлен ряд барьеров, препятствующих его активному применению: слабая коммерческая привлекательность объектов концессии; ограниченность инструментов государственной поддержки концессионеров; необходимость в усилении институциональной составляющей и качества подготовки проектов ГЧП.

Поэтому с целью совершенствования механизма ГЧП и привлекательности концессионных проектов 5 июля 2008 г. был принят закон РК, который позволил усовершенствовать некоторые положения концессионного законодательства. Переломным для развития механизмов ГЧП в Казахстане стал 2011 г., когда был принят первый программный

документ в области ГЧП на период до 2015 г. В итоге 31 октября 2015 г. в Казахстане был принят закон «О государственно-частном партнерстве», который основан на международном опыте реализации проектов ГЧП и включает в себя широкий арсенал мер государственной поддержки инфраструктурных инвесторов, в том числе иностранных.

В послании Главы государства Казахстан от 30 ноября 2015 г. указано, что для «разгрузки» бюджетных расходов требуется активнее применять механизмы государственно-частного партнерства: нужно проработать дополнительные меры по поощрению частных инвестиций в приоритетные сферы экономики. А также шире привлекать частных инвесторов не только к строительству дорог, газопроводов, больниц, школ и других объектов, но и к их реконструкции и техобслуживанию. По состоянию на ноябрь 2016 г. в Республике Казахстан на стадии реализации находятся 102 проекта ГЧП.

Правительство **Республики Армения** придает большое значение развитию ГЧП в стране. Основной целью ГЧП в Армении является расширение взаимовыгодного сотрудничества и долгосрочного взаимодействия между государством и бизнесом для решения социально ориентированных и общественно значимых задач. В связи с этим Правительством предпринимаются шаги по формированию институциональной и законодательной базы, регламентирующей порядок применения механизмов ГЧП, практическим особенностям подготовки и реализации проектов ГЧП, а также необходимым условиям для успешного применения механизмов ГЧП в соответствующих отраслях. В 2008 году Министерство экономики РА совместно с Ереванским офисом Программ развития ООН (UNDP) разработало концепцию ГЧП. При разработке концепции учитывался передовой мировой опыт в области ГЧП. В январе 2009 г. этот документ был одобрен Правительством Республики Армения. Концепция в общем виде определяет ГЧП как юридически оформленные

отношения органов государственной власти и местного самоуправления Армении с субъектами предпринимательства в отношении объектов и сфер деятельности, находящихся в ведении государства и местных общин, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное общественно-государственное значение.

В **Кыргызской Республике** до принятия Закона о ГЧП для регулирования партнерских отношений государства и частного сектора применялся закон Кыргызской Республики «О концессиях и концессионных предприятиях в Кыргызской Республике», принятый 6 марта 1992 г. под№ 850-X1. В настоящее время, с учетом практического опыта применения законодательства и приведения в соответствие с успешной международной практикой в сфере ГЧП, ведется активная работа по развитию и продвижению механизмов ГЧП. В связи с этим 22 февраля 2012 г. был принят закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве».

С целью дальнейшего усовершенствования механизма ГЧП был принят закон «О внесении изменений в закон Кыргызской Республики о государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике», который значительно упростил процесс инициирования и реализации проектов ГЧП. Особое внимание в Законе уделено уточнению процесса инициирования и верификации проектов ГЧП на оценку вероятности их потенциальной успешности, соответствие отраслевым приоритетам, приемлемости рисков для Правительства и в целом на реализацию единой политики в сфере ГЧП.

Кроме того, основные изменения и дополнения законопроекта направлены на упрощение требований, предъявляемых частным партнерам при инициировании проекта ГЧП, а также на сокращение

сроков при проведении тендерных процедур на определение частного партнера. Также в целях создания благоприятной среды для развития и успешного внедрения механизма ГЧП было разработано и принято постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Программы развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016—2021 годы».

Данная Программа представляет собой дорожную карту по развитию государственно-частного партнерства в КР. Программа по развитию ГЧП определяет основные условия и задачи для реализации механизмов ГЧП и будет способствовать модернизации существующих и созданию новых инфраструктурных объектов и услуг для обеспечения долгосрочного экономического роста и эффективности страны.

Для обеспечения координации деятельности по развитию ГЧП в Кыргызской Республике постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 июня 2016 г. № 328 создан Совет по государственно-частному партнерству в Кыргызской Республике, который предусматривает включение в полномочия совета следующих функций:

- координация и обеспечение взаимодействия государственных органов исполнительной власти, органов МСУ, субъектов предпринимательства, некоммерческих и научно-исследовательских организаций по вопросам поиска, инициирования, подготовки и реализации проектов ГЧП;
- утверждение планов мероприятий по развитию ГЧП;
- подготовка предложений по разработке концепций, стратегий, программ и иных документов, связанных с развитием ГЧП в Кыргызской Республике;
- подготовка рекомендаций по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере ГЧП;

- анализ существующих и вновь предлагаемых мер по стимулированию развития ГЧП;
- осуществление мониторинга деятельности государственных органов исполнительной власти и органов МСУ по вопросам поиска, инициирования, подготовки и реализации проектов ГЧП;
- определение приоритетных отраслей и направлений для инициирования проектов ГЧП;
- другие функции, необходимые для эффективного развития ГЧП в Кыргызской Республике.

Кроме того, в целях создания инструмента привлечения финансовых ресурсов в качественную предпроектную подготовку проектов ГЧП был создан Фонд финансирования подготовки проектов ГЧП. Финансовые средства, выделяемые фондом, направляются государственным органам на финансирование этапа подготовки проекта. Принимая во внимание текущую экономическую ситуацию, в Кыргызской Республике проводится активная работа по поиску и инициированию новых проектов ГЧП[93].

Согласно Национальной стратегии устойчивого развития страны на период 2013-2017 гг. главными целями внедрения механизма ГЧП являются обеспечение экономического роста через концентрацию материальных и финансовых ресурсов государства и частного секторов для реализации инвестиционных проектов, снижение нагрузки на государственный бюджет и перераспределение бюджетных средств.

Российская Федерация является членом ЕЭС и реализует политику в сфере государственно-частного партнерства относительно недавно. Системное выстраивание государственной политики в сфере ГЧП в России в новое время началось с принятия в 2005 г. закона «О концес-

[93] Государственно-частное партнерство: финансовые принципы финансирования / Э.Р. Йескомб; пер. с англ. М. : Альпина Паблишер, 2015. 457 с

сионных соглашениях», за которым последовало развитие регионального законодательства об участии субъектов Российской Федерации в государственно-частном партнерстве. 1 января 2016 г. в Российской Федерации вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», допускающий возникновение частной собственности на создаваемые или реконструируемые объекты общественной инфраструктуры[94].

[94] Государственно-частное партнерство: финансовые принципы финансирования / Э.Р. Йескомб; пер. с англ. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — 457 с.

Глава 4. Социальные формы участия в государственно-частном партнерстве

4.1. Корпоративное волонтёрство в системе ГЧП

В настоящее время интерес российского государства к добровольческой деятельности в целом, и одному из ее видов – корпоративному волонтерству, в частности, значительно возрос. В связи с чем, в системе государственного частного партнерства корпоративное волонтерство занимает достаточно прочную позицию. Ведь именно корпоративное волонтерсво является одним из важных индикаторов степени и уровня развития социальной ответственности как отдельно взятого предприятия, так и общества в целом.

В данном исследовании авторы исследуют основные цели и ключевые задачи, на решение которых направлено корпоративное волонтерство. Они обращаются и анализируют результаты различных прикладных исследований, проведенных по данной проблематике в последние несколько лет. Наряду с этим в работе раскрыты основные причины возникновения и развития корпоративного добровольчества в нашей стране.

Корпоративное волонтерство – один из наиболее важных способов и инструментов, которые позволяют поддерживать социальную активность как отдельно взятого предприятия, так и социума в целом. Наряду с этим оно способствует формированию устойчивых отношений с государством, оказывая влияние, в том числе, на формирование системы государственного частного партнерства, а также помогает наладить взаимоотношения с местными сообществами. В настоящее время, по оценкам специалистов, программы корпоративного добровольчества, организованные на высоком уровне (а именно, грамотно и корректно),

дают возможность предприятию открыть для себя один из самых успешных и рентабельных векторов развития бизнеса[95].

Как показывает опыт ведущих (зарубежных и отечественных компаний), корпоративное добровольчество вполне может выступать в качестве «локомотива» значимых социальных изменений. Наряду с этим оно способствует налаживанию корпоративных коммуникаций в организации, являясь важным составным элементом их выстраивания. В последние годы популяризация корпоративного волонтерства именно в системе государственного частного партнерства набирает обороты во всем мире. Россия не является исключением. Различные предприятия (как крупные, так и средние) формируют собственные благотворительные и социальные проекты, где в качестве добровольцев выступают как сами сотрудники, а также члены их семей. Практика показывает, что современно мыслящий менеджер стремится всячески поощрить и поддержать персонал, который проявляет желание на безвозмездной основе принимать добровольное участие в деятельности местных сообществ, а также проектов, которые реализуются в рамках самого предприятия. Так, руководители крупных корпораций придерживаются мнения, что корпоративное волонтерство является одним из важных этапов развития корпоративной социальной ответственности, а также выступает «мощным» составным элементом системы государственного частного партнерства[96]. Оно оказывает положительный эффект не только на прямых реципиентов, но и на государственные и коммерческие структуры, которые выполняют роль рыночных акторов. Наряду с этим, затрагивая популярную в последние годы проблематику развития и

[95] Горлова Н.И., Зальцман Т.В., Кононова Т.Б., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Старовойтова Л.И. Инклюзивное добровольчество: история становления и современные тенденции развития. М., 2018. 156с.

[96] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развитие государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2019. Том 9., №3А. С.365-374.

становления гражданского общества в нашей стране, корпоративное волонтерство можно изучать и как некую гражданскую практику как государственных, так и частных (коммерческих) компаний, следствием которой является рост гражданской активности населения.

По мнению большинства исследователей, единого определения понятия «корпоративное волонтерство» на данный момент времени не существует, а спектр его трактовок достаточно широк. Так, например, целый ряд отечественных специалистов склоняются в пользу его русскоязычного синонима «корпоративное добровольчество» и сознательно не используют в повседневных практиках понятие «корпоративное волонтерство»[97].

Однако, по мнению авторов данной научной статьи, обе формулировки практически идентичны друг другу и могут вполне могут использоваться в качестве равнозначных синонимов. Соответственно, детерминируя понятие «корпоративное волонтерство», на наш взгляд, важно остановиться на следующих его дескрипциях, которые представлены в современной научной литературе:

1. Корпоративное волонтерство – это привлечение персонала предприятия к различного рода благотворительным мероприятиям, организатором которых может выступать как само предприятие, так и сторонние организации, вплоть до государства и его партнеров[98].
2. Корпоративное волонтерство – это добровольное (без принуждения и санкционирования) участие сотрудников в

[97] Горлова Н.И., Зальцман Т.В., Кононова Т.Б., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Старовойтова Л.И. Инклюзивное добровольчество: история становления и современные тенденции развития. М., 2018. 156с.

[98] Горлова Н.И., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Троска З.А. Волонтерство как фактор социализации молодежи: исторические и современные практики. Коллективная монография. – М., Изд-во: Общество с ограниченной ответственностью «Издательско-торговый Дом «ПЕРСПЕКТИВА», 2016. - 170с.

различных социальных проектах, реализуемых руководством в рамках предприятия[99].

3. Корпоративное волонтерство – это партисипация коллектива в добровольной работе своего предприятия, которая организуется и проводится при его непосредственной поддержке в формате многообразных социальных программ.

Анализируя причины возникновения корпоративного добровольчества в рамках зарубежных и отечественных предприятий, можно утверждать, что первой и наиболее важной из них, является укреплении тенденции развития корпоративной социальной ответственности организации и укрепления системы государственного частного партнерства. Другой, не менее значимой причиной, выступает – естественное стремление современного руководителя развивать корпоративную культуру собственного предприятия, повышать внутреннюю лояльность персонала в адрес организации, укреплять в своих подчиненных идею социальной ответственности, способствовать стабилизации командообразующих связей. Наряду с этим инициатива развития корпоративного волонтерства со стороны менеджерского корпуса продиктована желанием максимально раскрыть потенциал сотрудников предприятия, выявить их лидерские качества, дать возможность для самореализации не только профессиональных, но, что не менее важно, личностных компетенций. Еще одной из значимых причин развития корпоративного волонтерства, по мнению отечественных ученых, является стремление сотрудников реализовывать волонтерские мероприятия внутри и под эгидой предприятия.

Несколько лет назад Центром исследования гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ было проведено прикладное

[99] Забайкин Ю.В. Применение экономико-математических методов в производственном планировании // Kant. 2017, №2(23). С.140-147

исследование на предмет состояния и развития корпоративного добровольчества на базе российских крупных и средних предприятий, а также среди представителей НКО, реализующих программы корпоративного добровольчества в 7 регионах Российской Федерации[100].

В результате были выявлены и обобщены следующие основные цели корпоративного добровольчества:

1. Повышение репутации и делового имиджа предприятия.
2. Укрепление «командного духа» и стимулирование роста внутренней лояльности персонала предприятия.
3. Развитие профессиональных и личностных (индивидуальных) качеств сотрудников предприятия.
4. Моральная удовлетворенность от собственной причастности к «доброму делу» в решении проблем тех, кто в этом особенно остро нуждается.

Другое исследование на тему «Развитие корпоративного волонтерства, как перспективного направления социального партнерства в России» (близкое по своей сути к вышеописанному) было проведено Центром развития филантропии «Сопричастность». Географический охват данного прикладного проекта включил в себя такие города, как: Москва, Санкт-Петербург, Краснодар, Самара, Нижний Новгород[100].

Посредством данного исследования его авторам удалось выяснить, что корпоративное добровольчество помимо значимых целей, направлено на решение таких крупных стратегических задач как:

1. Помощь детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.
2. Помощь инвалидам
3. Помощь пожилым людям.
4. Помощь беженцам и бездомным.

[100] Горлова Н.И., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Троска З.А. Волонтерство как фактор социализации молодежи: исторические и современные практики. Коллективная монография. – М., Изд-во: Общество с ограниченной ответственностью «Издательско-торговый Дом «ПЕРСПЕКТИВА», 2016. - 170с.

5. Поддержка материнства.
6. Разработка и реализация социальных и экологических программ.
7. Благоустройство территорий.
8. Услуги в области здравоохранения, образования и социальной защиты.
9. Обмен опытом и координация в сфере корпоративного волонтерства.

Однако выбор конкретной задачи обусловливается общей политикой руководства предприятия, проводимой в области корпоративной социальной ответственности. Так, некоторые организации стремятся решить все задачи одновременно, но практика показывает, что это достаточно сложно и, как следствие, в результате руководство и персонал предприятия фокусируют свое внимание на одной-двух задачах для их успешной реализации.

Так, например, Центру исследования гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ удалось выяснить, что все предприятия, сотрудники которых приняли участие в опросе, преимущественно отдают предпочтение поддержке материнства, а также детей, оказавшийся в трудной жизненной ситуации. Однако, разработка и реализация социальных и экологических программ, направленных на защиту окружающей среды и экологической безопасности также достаточно популярны в рамках корпоративного волонтерства как на локальном, так и на государственном уровне. По мнению авторов прикладного исследования, в среднем решение задач, в процессе реализации программ корпоративного добровольчества, проводятся не более чем по 4 направлениям.

Большинство предприятий используют на практике следующий алгоритм действий: руководящий корпус определяет несколько

стратегических векторов благотворительности, однако это не означает, что волонтерская деятельность персонала предприятия должна быть ограничена именно этими направлениями. Сотрудники-волонтеры могут самостоятельно выбирать те сферы применения своих сил, которые они считают для себя наиболее привлекательными и значимыми. Так, наиболее распространенными формами волонтерской деятельности по результатам опроса стали: сбор средств для тех, кто попал в трудную жизненную ситуацию, а также адресная помощь нуждающимся[101].

Для любого предприятия независимо от его масштабов корпоративное добровольчество является довольно затратным мероприятием. Однако, как показывает практика, все затраты могут окупиться посредством целого ряда ощутимых плюсов для перспективного развития организации. В числе таких положительных результатов специалисты выделяют и улучшение качества человеческих ресурсов, и помощь в решении бизнес-задач, и укрепление корпоративных ценностей, и развитие коммуникаций различного уровня[102].

В числе бизнес-задач, которые успешно решаются, в том числе, и благодаря корпоративному волонтерству, можно назвать следующие:

1. Узнаваемость логотипа предприятия, повышение степени его известности среди партнеров, конкурентов и представителей местного сообщества.
2. Улучшение публичного имиджа и репутации предприятия среди его сотрудников, в том числе и потенциальных.

[101] Горлова Н.И., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Троска З.А. Волонтерство как фактор социализации молодежи: исторические и современные практики. Коллективная монография. – М., Изд-во: Общество с ограниченной ответственностью «Издательско-торговый Дом «ПЕРСПЕКТИВА», 2016. - 170с.
[102] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развитие государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2019. Том 9., №3А. С.365-374.

3. Формирование лояльного отношения со стороны органов государственной власти и представителей системы государственного частного партнерства в адрес самого предприятия.

В области улучшения качества человеческих ресурсов относительно самого предприятия, можно выделить:

1. Снижение текучести кадров и увеличение лояльности со стороны коллектива по отношению к работодателю.
2. Повышение мотивации со стороны персонала.
3. Выявление явных лидеров в коллективе[103].

Затрагивая вопросы, связанные с корпоративными и коммуникативными ценностями, явными положительными «последствиями» корпоративного добровольчества могут стать:

1. Распространение идей бизнеса в местное сообщество.
2. Возможность знакомства сотрудников из разных отделов, департаментом, филиалов предприятия.
3. Повышение информационной осведомленности коллектива предприятия по ключевым (важным для руководства организации) вопросам.

В свою очередь, основываясь на постулатах Всеобщей декларации прав человека, а также, обратившись к положениям Всеобщей декларации добровольчества, принятой в 1990 году на XI Всемирной конференции добровольцев Международной ассоциации добровольческих усилий в Париже, мы можем выделить следующие основные принципы волонтерства, в целом, и корпоративного волонтерства, в частности:

1. Необходимость развития корпоративного добровольчества в каждом современном как государственном, так и коммерческом

[103] Красавина Е.В. Система работы с кадрами в современной компании // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2016, Т.5. №2. С.22-25.

предприятии, которые стремятся быть социально ответственными и коммерчески успешными.

2. Содействие и помощь сотрудникам со стороны руководства предприятия, проявляющим интерес и инициативу к волонтерской деятельности, всяческое поощрение подобного рода активности.
3. Распространение информации о накопленном опыте в области корпоративного волонтерства (добровольчества), всяческая его пропаганда в государственном и коммерческом секторах среди партнеров по бизнесу.

Добровольческая деятельность различных категорий граждан независимо от ее вида (корпоративного, экологического, культурного, событийного и пр.) – это залог формирования стабильного гражданского общества. Посредством волонтерства в обществе приживаются и укореняются такие человеческие ценности как помощь и забота; умение проявить инициативу и нести ответственность за принятые рения и результаты своих действий; укрепление межличностных связей и отношений.

Корпоративное волонтерство сегодня как нельзя актуально для России, даже, несмотря на то, что в последние несколько лет многие крупные предприятия сократили свои расходы на благотворительность.

Отечественные исследователи отмечают следующие **причины возникновения корпоративного волонтерства на российских предприятиях:**

1. Выход организации на новый уровень развития.
2. Личная инициатива руководителей верхнего звена.
3. Наличие разнообразных программ корпоративной социальной ответственности.

4. Нарастание популярности волонтерского движения среди сотрудников предприятия[104].

Резюмирую, важно отметить, что корпоративное добровольчество несет в себе такую систему ценностей, которая базируется исключительно на положительном опыте взаимодействия между государством, обществом и предприятиями.

Таким образом, корпоративное волонтерство – существенный и значимый элемент не только в системе корпоративной социальной ответственности предприятия, но и в системе государственного частного партнерства. Важно подчеркнуть, что добровольчество – инновационная практика корпоративной ответственности в России. Вместе с тем не следует игнорировать тот факт, что стремление развивать **данную практику** в рамках отечественных предприятий не только присутствует на теоретическом уровне, но и находит практическое применение.

4.2. Место муниципальных образований и системы ГЧП в структуре социального государства

В настоящее время правовое государство любой экономически развитой страны мира обязательно должно базироваться на демократических постулатах. Именно в таком варианте оно способно выступать важным связующим элементом, объединяющим между собой основные институты социального государства, местного самоуправления, муниципального образования, а также систему государственного частного партнерства. Ведь исключительно в рамках демократического политического режима возможно приобщение граждан к управлению делами общества, что в значительной мере обеспечивают им, в том числе, политические права.

[104] Красавина Е.В. Использование новых подходов при формировании и управлении персоналом предприятия // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2015. Т.4. №1. С.37-41.

В данной научной работе ее авторы исследуют и детерминируют такие дефиниции, как: муниципальное образование и система государственного частного партнерства, раскрывая при этом их основные признаки. Исследуют структуру местного самоуправления г. Москвы, а также траекторию ее развития и трансформации за последние несколько лет. Наряду с этим в работе представлены основные элементы внутригородского муниципального образования г. Москвы.

Демократические преобразования, а также радикальная смена векторов экономического развития в начале 90-х гг. XX века, по-новому обусловили развитие российского социума, в котором стали формироваться институт социального государства, а также система государственного частного партнерства. Ведь именно они дают возможность гражданам, проявляя инициативу, вступать в добровольные общественные объединения и совершать в рамках закона действия созидательного характера. Однако, возникновение и развитие социального государства, как и системы государственного частного партнерства, невозможны без стабильной правовой основы[105].

Как известно, правовое государство, которое должно базироваться на демократических постулатах, выступает важным связующим элементом, объединяющим институты социального государства, местного самоуправления и муниципального образования, а также систему государственного частного партнерства. Только в рамках демократического политического режима возможно приобщение граждан к управлению делами общества, что в значительной мере обеспечивают им, в том числе, политические права[106].

[105] Конституция РФ от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).
[106] Красавина Е.В. Система работы с кадрами в современной компании // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2016, Т.5. №2. С.22-25.

Муниципальное образование – категория относительно новая в отечественной науке, в том числе правовой. Впервые оно было зафиксировано в 1995 г. в рамках Федерального закона N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этом документе можно найти точную формулировку муниципального образования, которое он определяет как «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»[107].

Муниципальное образование – один из ключевых терминов в понимании сущности местного самоуправления, содержащее в себе, по мнению специалистов, все элементы местного самоуправления[108].

В свою очередь, система государственного частного партнерства представляет собой юридически оформленное объединение, базирующееся на основе сотрудничества публичного и частного партнеров, имеющее «срочный» характер. Данное сотрудничество осуществляется посредством соглашения о государственном частном партнерстве. Одной из его ключевых целей является привлечение в экономику частного капитала, повышение доступа населения к товарам и услугам, улучшение качества продукции. Важно отметить, что полномочия по обеспечению потребителей из числа населения полным

[107] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (последняя редакция).
[108] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (последняя редакция).

необходимым перечнем товаров и услуг возложены на органы государственной власти и органы местного самоуправления[109].

Процесс детерминации понятия «муниципальное образование» находит значительное отражение в отечественной научной литературе. Так, ряд российских исследователей определяет данную дефиницию как населенную людьми территорию, в рамках которой местное самоуправление осуществляется либо в лице самого населения, либо через выборные органы; основная цель деятельности муниципального образования – решение вопросов местного значения[110].

Наряду с этим существует целый ряд признаков, присущих муниципальному образованию, а именно:

- наличие территории, которая ограничивает степень влияния конкретно взятого муниципального образования;
- границы компетенции, которую устанавливает, руководствуясь соответствующим перечнем нормативных актов, местное самоуправление;
- границы экономической обособленности, которая определяется как находящимся в муниципальной собственности имуществом, так и средствами, поступающими из местного бюджета;
- наличие устава, в котором прописаны полномочия, порядок их формирования, сроки и прочие важные положения, регулирующие деятельность муниципального образования;
- наличие собственных органов местного самоуправления[110].

Наличие устава муниципального образования – ключевого нормативного документа, регулирующего все вопросы, связанные с

[109] Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция).
[110] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развитие государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2019. Том 9., №3А. С.365-374.

деятельностью муниципального образования, играет принципиально значимую роль. Именно с помощью устава удается контролировать вопросы, связанные с процедурой, порядком и гарантиями участия населения в решении вопросов, отданных на откуп местному самоуправлению.

Муниципальные образования могут консолидировать под своим началом поселения, которые объединены общей территорией и на которую распространяется решения, принятые местным самоуправлением; выборные органы местного самоуправления, власть которых легитимна на территории данного поселения; муниципальный бюджет и собственность; зарегистрированный Устав местного самоуправления.

Наличие выборных органов – одно из важнейших условий эффективного функционирования муниципального образования. Самоуправление невозможно без органов, которым народ мог делегировать властные полномочия в части решения вопросов, затрагивающих насущные проблемы, нужды, интересы.

Положение о выборах, процедуре их проведения, основных принципах, а также количестве избираемых, прописаны в уставе муниципального образования и определены в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Федеральное законодательство дает возможность муниципальным образованиям самостоятельно принимать решение о том, какие конкретно органы местного самоуправления будут сформированы. Однако, как показывает практика, чаще всего в их состав сходят представители административного аппарата ключевых структур: руководители жилищно-коммунальных хозяйств, начальники отелов социальной защиты населения, инспекторы по работе с молодежью, многодетными семьями, пожилыми людьми и т.д.

Федеральный закон наделяет представителей органов местного самоуправления правом самостоятельно решать вопросы локального значения и руководствоваться исключительно принятым Уставом муниципального образования. Однако изменения в Уставе, затрагивающие область «собственной компетенции» органов местного самоуправления, могут быть внесены федеральным законом, либо на уровне законодательной базы субъектов Федерации.

Статья 12 Основного закона РФ признает и гарантирует местное самоуправление и, как следствие, муниципальное образование на территории России[111].

Согласно данной статье Конституции органы местного самоуправления не входят в структурно-организационную систему органов государственной власти. Их формирование не является директивой «сверху», а выступает проявлением гражданской ответственности населения, желанием изменить ситуацию в лучшую сторону.

Глава муниципального образования – это ключевая должность в структуре местного самоуправления. Кандидатура главы является следствием решения местного населения или представительного органа, принятого на выборах.

В структуре социального государства муниципальные образования играют важную роль, достигая поставленные цели посредством местного самоуправления. Как проявление народной власти местное самоуправление подразумевает, что народ вправе самостоятельно решать достаточно широкий круг проблем местного масштаба. Опираясь на присущие муниципальному образованию признаки, можно говорить о том, что оно является одним из условий функционирования местного

[111] Конституция РФ от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

самоуправления. Определяя место муниципального образования в структуре органов местного самоуправления, отметим, что муниципальное образование является неотъемлемым элементом данной структуры, а его наличие в органах местного самоуправления носит обязательный характер. Присутствие главы муниципального образования, а также его представительного органа в структуре органов местного самоуправления также является обязательным[112].

Так, например, на территории г. Москвы местное самоуправление представлено органами муниципальной власти, которые организовывают свою деятельность в пределах муниципального образования.

Инициатива расширения границ г. Москвы с середины 2012 г. принадлежала Д.А. Медведеву – третьему Президенту РФ. Начиная с июля 2012 года после расширения территории столицы в г. Москве насчитывается 146 муниципальных образований, увеличение фактической площади города произошло в 2,4 раза, а в состав Москвы вошло 21 новое муниципальное образование.

Все муниципальные образования, существовавшие ранее на территории «старой» Москвы сохранили свои границы, названия и статус. Однако, по оценкам исследователей, возникло некоторое противоречие, заключающееся в том, что на территории «новой» Москвы распределение полномочий между органами местного самоуправления и структурами исполнительной власти до их присоединения к столичным землям носило иной характер. В «новой» Москве, в отличие от «старой», на ее территории отсутствуют управы районов – органы исполнительной государственной власти.

[112] Забайкин Ю.В. Применение экономико-математических методов в производственном планировании // Kant. 2017, №2(23). С.140-147.

Одним из самых сложных моментов, возникших в результате преобразования, стала унификация прежних и вновь возникших внутригородских муниципальных образований.

В настоящее время на территории г. Москвы можно выделить следующие три типа внутригородских муниципальных образований:

1. Муниципальный округ.
2. Городской округ.
3. Поселение.

Муниципальный округ – это тип муниципального образования, который был создан в пределах территории «старой» Москвы. Данный статус получили все муниципальные образования, которые существовали в столице до 2012 г. (125 единиц). Особенностью муниципальных округов в столице является то, что их границы совпадают с границами районов – территориальных единиц, сформированных для территориального государственного управления.

К городскому округу относится такой тип муниципального образования, который до 2012 г. имел статус городского округа в составе Московской области. На сегодняшний момент в составе муниципальных образований Москвы два городских округа – Троицк и Щербинка.

Муниципальное образование по типу поселение до 01.07.2012 г. имело статус городского или сельского поселения. С середины 2012 г. на территории столицы 19 муниципальных образований, носящих статус поселения. Термин «поселение» было решено ввести для ряда административно территориальных объектов, в пределах границ которых распределение полномочий между органами местного самоуправления и структурами исполнительной власти носило отличный от «старой» Москвы характер (что уже было отмечено нами ранее в магистерской диссертации). Под поселением стали понимать населенные пункты, объединенные общей территорией, совпадающие по периметру своих

границ, а также своим наименованиям с внутригородскими муниципальными образованиями.

В новой системе г. Москвы районы существуют наряду с поселениями, а на присоединенных новых территориях сформированы два административных округа (Троицкий и Новомосковский).

Для каждого из видов внутригородских муниципальных образования определен собственный перечень вопросов местного значения. Это обусловлено тем, что список полномочий органов муниципального управления различен в Москве и Московской области, как и их бюджеты.

Важное изменение затронуло также и наименования органов муниципального управления на территории «старой» Москвы. И, если до июля 2012 года, в столице функционировали муниципалитеты и муниципальные собрания, то после объединения они стали называться администрацией муниципального округа (городского, либо поселения) и Советами депутатов муниципального округа (городского, либо поселения) соответственно. Руководители органов местного самоуправления также изменили свои «титулы». В настоящее время это главы администрации, главы муниципальных округов (городских, либо поселений), а также главы Совета депутатов.

Каждое муниципальное образование г. Москвы представляет собой ограниченную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Муниципальные образования г. Москвы относятся к внутригородской территории столицы федерального значения и имеют собственный выборный аппарат самоуправления, устав, который детерминирует их деятельность, собственность и бюджет, в пределах которого можно финансировать различные программы и проекты, в том числе социально значимого характера. У всех столичных муниципальных образований имеется собственная символика: флаг, герб и т.п.

Деятельность муниципальных образования регулируется Уставом г. Москвы.

Основной закон г. Москвы – Устав г. Москвы определяет деятельность муниципальных образований, а также устанавливает перечень полномочий и территориальное устройство столицы; определяет статус органов государственной власти, регулирует порядок их формирования, ответственность и полномочия, финансовую, правовую и экономическую основы их деятельности, контролирует организацию местного самоуправления, порядок участия жителей г. Москвы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Помимо Конституции и Устава г. Москвы деятельность муниципальных образований в структуре местного самоуправления регулирует Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ». Перечень вопросов, которые рассматриваются органами местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, носит локальный характер и связан с непосредственным обеспечением жизнедеятельности его жителей.

Каждое муниципальное образование г. Москвы имеет собственные органы местного самоуправления, которые представлены:

- Советом депутатов муниципального округа (ранее муниципальным собранием);
- администрацией муниципального округа (ранее муниципалитетом).

Совет депутатов муниципального округа является представительным органом местного самоуправления, в свою очередь, администрация муниципального органа выполняет функции исполнительно-распорядительного органа.

Все муниципальные образования столицы имеют собственный Устав, который формируется, опираясь на основные положения Устава г. Москвы.

Устав каждого столичного муниципального образования регулирует достаточно широкий перечень вопросов и определяет:

- структуру органов местного самоуправления;
- наименование органов местного самоуправления;
- порядок назначения и(или) избрания должностных лиц;
- перечень компетенций должностных лиц;
- сроки полномочий, подотчетность должностных лиц органов местного самоуправления и многое другое.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований характеризуется поэтапным решением ряда проблем, с которыми сталкиваются жители муниципальных и городских округов, а также поселений.

Как показывает практика, чаще бюджетные ассигнования распределяются на финансирование следующих мероприятий социально-значимого характера:

- ремонт жилых помещений лиц, имеющих статус инвалидов I группы;
- ремонт жилых помещений ветеранов ВОВ;
- оказание материальной помощи льготным категориям граждан (например, малоимущим семьям, семьям с ребенком-инвалидом, пожилым одиноким людям и пр.), проживающим на территории муниципального округа;
- благоустройство территорий для общего пользования жителями района, придомовых территорий (дворов, скверов, парков,

детских игровых зон, спортивных площадок) и иных объектов благоустройства;

- озеленение придомовых территорий и территорий общего пользования;
- плановых ремонт, в том числе капитальный, многоквартирных домов, а также реконструкция и ремонт нежилых помещений;
- организация, содержание и контроль за работой служб охраны общественного порядка;
- сбор и вывоз мусора, проведение мероприятий, способствующих улучшению экологической обстановки;
- организация социально-воспитательной, досуговой, спортивно-оздоровительной работы с населением по месту жительства.

Это далеко неполный перечень мероприятий, которые организуют и одновременно контролируют качество выполненных работ органы местного самоуправления[113].

Однако, как считают специалисты, после расширения территории г. Москвы в 2012 году наметился целый ряд проблем, которые существенно усложняют работу муниципальных образований в части реализации социальных проектов, направленных на улучшение качества жизни жителей города[114].

Налицо разница в полномочиях органов муниципального управления «новой» и «старой» Москвы. Так, например, в отличие от московских коллег муниципальные власти подмосковных территорий, вошедших в состав мегаполиса Москва из Московской области, продолжают заниматься решением таких вопросов, как:

[113] Красавина Е.В., Забайкин Ю.В., Шихымов М. Особенности управления командной работой в организациях // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2019. Том 9., №3А. С.350-358.
[114] Красавина Е.В. Использование новых подходов при формировании и управлении персоналом предприятия // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2015. Т.4. №1. С.37-41.

– обеспечение малоимущих граждан, у которых очевидна потребность в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями за счет муниципального жилого фонда;
– организация в пределах городского округа водоснабжения, электроснабжения;
– снабжение населения топливом и многие другие вопросы.

Иной существенной проблемой является то, что после присоединения к Москве городских округов Троицка и Щербинки, в частности, в Уставе Троицка продолжают оставаться достаточно трудоемкие и существенные вопросы, которые затрагивают такие проблемы, как: владение и пользование муниципальной собственностью, муниципальным жилищным фондом, нежилыми помещениями; содержание и развитие дошкольных, средних и профессиональных детских учреждений, муниципальных поликлиник и больниц; муниципальное дорожное строительство и многие другие серьезные и значимые «проблемные» вопросы.

Наряду с этим, после увеличения площади столицы большая часть муниципальных округов на территории «старой» Москвы полностью отказались от предоставленных им ранее государственных полномочий, которые непосредственно были связаны с реализацией социально-значимых проектов, направленных на улучшение жизнедеятельности населения г. Москвы. Решение этих вопросов перешло к управам районов и центрам социальной защиты населения в районах как представителям органов государственной исполнительной власти. К их числу относятся:

– организация деятельности комитетов и комиссий, ранее занимавшихся делами несовершеннолетних, а также защитой их прав;
– организация опеки и попечительства над детьми-сиротами и детьми, родителей которых лишили родительских прав;

– организация мероприятий досугово-рекреативной направленности с населением по месту жительства.

Все вышеобозначенные проблемы, безусловно, требуют комплексного подхода и решения. В июле 2012 года Правительством Москвы был принят закон, согласно которому к органам местного самоуправления муниципальных округов перешли государственные полномочия г. Москвы.

Принятие данного закона на официальном уровне закрепило за органами местного самоуправления такие государственные полномочия, как:

– участие депутатов в принятии решений по вопросам строительства новых объектов на территории внутригородского муниципального образования;
– право муниципальных собраний вносить и принимать решения по управлению ресурсами развития района;
– взаимодействие депутатского корпуса с управами районов как представителей государственной исполнительной власти;
– внесение решений, затрагивающих формирование кадровых ресурсов;
– накопление и применение опыта хозяйствования в общегородской системе.

Соответственно, принятие Закона города Москвы, на наш взгляд, является исключительно положительным решением Правительства Москвы. Так как каждое из 146 муниципальных образований столицы является уникальным в таких параметрах, как инфраструктура, история, культура, природный ландшафт. В свою очередь точечная передача властных полномочий органам местного самоуправления будет способствовать формированию гражданской ответственности и самосознания у населения, проявлению гражданской инициативы

жителями столицы, а также существенным образом повлияет на траекторию развития системы государственного частного партнерства.

Глава 5. Развитие ГЧП в инновационной сфере и в инфраструктурных отраслях

5.1. Государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности

В современных условиях возрастает роль ГЧП как механизма стимулирования и реализации инновационного потенциала для реализации масштабных модернизационных проектов в разных секторах экономики.

Государственно-частное партнерство в научно-технологической и инновационной сферах — это юридически оформленные равноправные договорные отношения на фиксированный или неопределенный период времени между государством и бизнесом с целью реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и научных исследований.

В инновационной области государственно-частное партнерство можно определить как совокупность организационно-правовых отношений, действий государства и частного бизнеса, направленных на построение инновационной экономики в стране. Следовательно, в рамках государственно-частного партнерства миссия государства — создание «правил игры» и комфортных условий для всех участников, подготовка соответствующих кадров, обеспечение необходимой базы данных по разработанным технологиям, а также их доступность коммерческим предприятиям; задача науки - предлагать новые идеи и их разработки; роль бизнеса — материализация научных замыслов.

Инструменты и условия инвестирования проектов ГЧП в инновационной сфере[115]*:*

- обеспечение средствами реализации проекта достаточными

[115] Внешэкономбанк и проекты государственно-частного партнерства в России: Новые задачи и возможности в условиях экономического спада / Концептуальные предложения. Июль. 2009. Сайт Внешэкономбанка.

финансовыми;

- наличие необходимой инновационной инфраструктуры для реализации проекта, в том числе создание специализированной компании, составляющей проект ГЧП;
- наличие технико-экономического обоснования и бизнес-плана с учетом признанных международных методик и условий финансирования;
- наличие долгосрочных государственных финансовых гарантий;
- окончательная готовность проекта согласно проектной и финансовой концепции;
- наличие всех правовых условий для осуществления проекта, в том числе контрактов, лицензии и др.;
- поддержка проекта со стороны региональных органов власти;
- справедливое распределение проектных рисков между всеми участниками проекта.

Содержание и результативность государственно-частного партнерства также зависит от сущности государственной политики. Государственная политика задает векторность и интенсивность реализации ГЧП. Далее следует процесс воплощения политики государства в различных формах правовой, экономической, технологической и иных видах взаимодействия менеджмента государственных и частных предприятий. Формы взаимодействия государства и бизнеса чрезвычайно многообразны, соответственно, многочисленны способы интеграции интересов через организационно-хозяйственный механизм ГЧП. Партнерство государства и частного капитала должно способствовать улучшению условий для инноваций, который требует соответствующей политики в таких сферах, как макроэкономическое регулирование, корпоративное управление, антимонопольное законодательство, рынок труда, финансово-кредитная система.

В финансовой сфере важными методами привлечения частного сектора к решению общественно значимых задач являются: разработка и принятие сбалансированных мер налогового стимулирования инновационной деятельности; совершенствование механизмов долевого финансирования государством научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; совершенствование механизмов кредитования экспорта высокотехнологичной продукции; создание новой или использование существующей сети фондов с продуманными инвестиционными декларациями и четко сформулированными задачами; приобретение зарубежных активов.

Сырьевая направленность в развитии экономики России за последние десятилетия привела к технологической деградации, существенному сокращению высокотехнологических производств полного цикла, что отражается на инновационном спросе. Как известно, на современном этапе до 80% роста ВВП в развитых странах достигается за счет инновационного сектора (в России примерно до 10%).

Как показывает зарубежный опыт, без ГЧП в научно-технической инновационной сфере нормальное развитие и функционирование современной национальной инновационной системы невозможно. Наиболее рациональным является оформление отношений партнеров в рамках некоторой программы, формируемой на основе взаимодействия бизнеса, государственных исследовательских организаций и государственных органов управления. Организационные формы управления партнерским проектом определяются его направленностью (децентрализованное сетевое управление, специально создаваемые консорциумы и исследовательские центы). Наиболее типичной практикой в странах ОЭСР является создание правительствами рамочных программ. Некоторые программы ГЧП включают совместный вклад и разделение каждого ресурса. В других требуется смешение соинвестирования с

разделением труда между непосредственными исполнителями проекта. Роль и степень вовлечения каждого партнера может варьироваться в процессе реализации ГЧП (табл. 5.1)

Таблица 5.1

Зарубежный опыт реализации ГЧП в инновационной сфере[116]

Страна	Вид под-держки	Распределение финансовых средств	Масштабы деятельности	Основные направления деятельности
Австралия	Программа коопе-ративных исследо-вательских центров (КИЦ)	*Поддержка в виде денежных средств и нефинансовых ресурсов (in-kind)* У* инвестиций — средства австра-лийской Программы КИЦ, университеты, государственных исследовательских организации (ГИО); 'А — средства промышленных компаний и неправительственн ых источников.	В настоящее время функционирует 90 КИЦ, сформировано сначала 15 центров, в 2003 г. — 63, в 2010 г. — 43. В среднем центр объединяет 15 организаций, из них 40% составляют университеты, 32% — фирмы, 24% — госла- боратории. Средний годовой бюджет центра составляет 1,3 млн евро, с учетом вклада нематериальных средств — 4 млн евро.	Исследования и разработки в области обороны, медицины, образования, сельского хозяйства, рыболовства, лесного хозяйства, информации и коммуникаций, обрабатывающей и добывающей отраслях, строительстве и транспорте и др.

[116] Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.К. Казанцева, канд. экон. наук Д.А. Рубвальтера. — М.: ИНФРА-М, 2015. — 330 с.

Австрия	Программа Kplus и Kind/ Knet	*Поддержка в виде грантов* Для программы Kplus (период финансирования 4 года и дальнейшая пролонгация): 35% - средства программы, 20% - средства местных правительств, 5% - средства других государственных источников (университеты, ГИО И Т.П.). Для программы Kind/Knet: 33% - средства Министерства экономики и труда, 51% - промышленных компаний.	В настоящее время имеется 18 центров Kplus и 17 Kind/Knet- центров и сетей. Партнерами в Kplus-центрах являются 260 компаний, 115 университетов и 20 неуниверситетских исследовательских организаций. Партнерами Kind/Knet-центров являются 74 компании, 22 университета, 7 неуниверситетских организаций. Ежегодный бюджет центра Kplus составляет 2,0-4,5 млн евро. Центр Kind/ Knet составляет - 0,75-5,5 млн евро	Математическое и имитационное моделирование; нанотехнологии, материаловедение, технологии обработки поверхностей, химия и биотехнологии; информационные технологии, мехатроника, технологии измерения, автоматическое управление.

Голландия	Головные технологические институты	*Поддержка:* 50% - средства ГТИ 50% - вклад институтов знаний (научно-исследовательских институтов и университетов) и бизнеса. *Могут участвовать зарубежные партнеры и малые предприятия.*	Четыре государственных технологических института (ГТИ), из ни 2 являются виртуальными организациями (аутсорсинг); остальные 2 - институты смешанного типа. На один институт приходится - 8 государственных научно-исследовательских организаций и 20 компаний. На один ГТИ в среднем приходится 7,25 млн евро в год.	Долгосрочные исследования и разработки в области телекоммуникаций для ведущих секторов промышленности; установление связи между исследованиями в области пищевых продуктов и в области биологических наук и биомедицины; междисциплинарные исследования металлов; создание базы знаний в области полимеров.
США	Программа передовых технологий *(Advanced Technology Program - ATP)*	*Поддержка в виде грантов,* соглашений о совместном проведении исследования (CRADA), заключение контракта. Две схемы организации работ: - *схема I* (отдельная компания), - *схема II* (совместное предприятие) - компаний, которые платят не менее 60% стоимости проекта, 40% - коммерческие партнеры.	В 2003 г. число центров превысило 700 организаций, из них 90% промышленные фирмы, 10% правительства штатов, федеральные лаборатории и федеральные агентства. Стоимость программы в 2003 г. составила 72,3 млн дол.	Составление карт технологических дорог промышленности; технологии для передовых и сложных систем; технологии обрабатывающей промышленности XXI в.; нанотехнологии; передовые материалы и химия; информационные технологии, электроника и фотоника, биотехнологии и др.

Все многообразные формы ГЧП в научно-инновационной сфере зарубежных стран сегодня в России не в полной мере развиты. Все ограничивается инновационными проектами государственного значения. Так, в качестве форм можно выделить кооперативные соглашения, договоры о совместной деятельности и договоры на научные исследования и инновационное сотрудничество.

В последние годы в России приняты основные стратегические документы (Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.) и нормативно-правовые акты, которые будут способствовать инновационному развитию России в ближайшее десятилетие.

В рамках реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. была проведена реструктуризация сектора высшего образования, нацеленная на развитие исследований в университетах, углубление кооперации вузов с компаниями реального сектора экономики.

Были приняты программы развития 15 ведущих вузов в рамках проекта «5-100», Президентская программа повышения квалификации инженерных кадров, Программа поддержки граждан, поступивших в ведущие иностранные образовательные организации, «Глобальное образование».

Утверждены программы инновационного развития 60 крупнейших компаний с государственным участием, создано 35 технологических платформ, сформирована система грантового и поддержки заемного финансирования инновационных проектов бизнеса в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» и деятельности институтов развития. По направлению поддержки территорий инновационного развития сформировано 25 пилотных инновационных территориальных кластеров,

расположенных в 20 субъектах Федерации.

Выделяют следующие элементы инновационной структуры, эффективное развитие которых могло бы оказать в России стимулирующее воздействие на инновационную деятельность: технопарки; венчурные инновационные фонды; технико-внедренческие особые экономические зоны; наукограды; лизинг (финансовая аренда); Инвестиционный фонд РФ; ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»; ОАО «Российская венчурная компания» (ОАО «РВК»); Банк развития; Внешэкономбанк[117].

Инвестиционные фонды и фонды венчурного финансирования — финансовые инструменты ГЧП, позволяющие привлекать бюджетное финансирование в проекты ГЧП. Господдержка из инвестиционного фонда осуществляется в трех формах: прямое софинансирование проектов; участие в акционерном капитале компании, которая будет заниматься тем или иным проектом; система государственных гарантий.

Фонд венчурного финансирования предназначен для инвестиций в ценные бумаги или предприятия с высокой или относительно высокой степенью риска в ожидании очень высокой прибыли. В марте 2000 г. соответствующим распоряжением правительства РФ был утвержден *Венчурный инновационных фонд (ВИФ)* - некоммерческая организация с государственным участием. Он стал называться «фондом фондов», так как его деньги вкладывались как первоначальные инвестиции в венчурные фонды, работающие на коммерческой основе и формирующиеся в основном за счет внебюджетных средств.

Перед ВИФ стояли две основные задачи:

- создание региональных и отраслевых венчурных фондов с государственным участием, вкладывающих средства в техноло-

[117] Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.К. Казанцева, канд. экон. наук Д.А. Рубвальтера. М.: ИНФРА-М, 2015. 330 с.

гический инновационный бизнес;

- поддержка начальной стадии реализации инновационных проектов, выполняемых российскими инновационными предприятиями, создающими продукцию и технологии, относящиеся к перечню критических технологий федерального уровня.

В Самарской, Московской, Саратовской, Новгородской, Томской и других областях России, Республике Татарстан, г. Москве, Пермском и Красноярском крае стали создаваться региональные венчурные фонды с российским капиталом. Общая капитализация этих фондов составила 2,24 млрд руб., в том числе 25% - средства федерального бюджета, 25% - средства региональных бюджетов, 50% - частные средства.

Особые экономические зоны - инструменты ГЧП, основная цель которого создание новых точек экономического роста. Государство стремится создать для инвесторов максимально привлекательные экономические условия хозяйствования на определенной территории: за счет средств бюджета финансируется создание инфраструктурных объектов, инвесторам предоставляются льготные таможенные и налоговые режимы. Для этого 22 июня 2005 г. был принят Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Законом предусмотрено создание двух типов ОЭЗ: промышленно-внедренческих и технико-внедренческих. *Целью функционирования промышленно-внедренческих ОЭЗ* является развитие обрабатывающих отраслей промышленности, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры.

5.2. Развитие государственно-частного партнерства в инфраструктурных отраслях

На современном этапе развития экономики наиболее актуальными являются вопросы функционирования инфраструктуры. Дальнейшее развитие и размещение производительных сил, перспективы территориальной организации хозяйства и расселения в регионах России в условиях рыночной экономики в значительной степени зависят от развития инфраструктуры, всех звеньев инфраструктурного комплекса.

Современное понимание инфраструктуры экономики предполагает выделение в ее структуре следующих элементов (блоков):

- производственная инфраструктура;
- социально-бытовая;
- институциональная;
- персональная;
- экологическая.

Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство) является наиболее уязвимым местом российской экономики. Его состояние - источник возможных структурных техногенных и иных кризисов и катастроф. Основные фонды крайне изношены (например, дорожно-транспортный сектор РФ изношен на 29%)[118]. За последние 15 лет практически не осуществлялись инвестиции в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности.

Важнейшими причинами такой ситуации являются:

1) недостаток бюджетных средств для обеспечения расширенного воспроизводства в отраслях инфраструктуры;

[118] Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://pppcenter.ru/

2) институциональная неготовность собственника (государства и муниципальных образований) к передаче определенных прав на инфраструктуру бизнесу (в первую очередь в рамках ГЧП);
3) высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

Одним из наиболее эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в развитие общедоступной (публичной) инфраструктуры представляется такая форма ГЧП, как концессия[119]. Заключение концессионных договоров не повлечет за собой дополнительных расходов бюджета, а позволит пополнить доходную часть бюджета за счет расширения базы налогообложения юридических и физических лиц[120].

Наиболее типичные задачи применения концессии в инфраструктуре:

a) в сфере транспорта - строительство автодорог и организация пассажирских перевозок;
b) в сфере жилищно-коммунального хозяйства — передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирме, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой;
c) в социальной сфере - создание социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних; сотрудничество в области образования;
d) в сфере недвижимости - строительство гостиниц и реализация программ по обеспечению жильем молодых семей;

[119] Абрамов Р.А., Заернюк В.М., Забайкин Ю.В. Долгосрочное финансирование проектов государственно-частного партнерства: опыт, проблемы и пути решения // KANT 2019. № 2 (31).
[120] Государственно-частное партнерство в России. М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.

е) в сфере охраны окружающей среды и благоустройства - реконструкция территории городских садов и площадей, сооружение набережных и т.п.

По данным рейтинга регионов ГЧП, наибольшее число проектов ГЧП реализуется в жилищно-коммунальной сфере - 33% от общего числа в 2014-2015 гг. В 2013-2014 гг. лидерство по данной позиции принадлежало социальной сфере (56 проектов), но уже в 2014-2015 гг. произошло увеличение общего числа проектов в данной сфере (165 проектов), их доля в общем количестве составила 28% (вместо 43% в 2013-2014 гг.). Значительно возросло число ГЧП-проектов в энергетической сфере - с 22 (или 17%) в 2013-2014 г. до 163 проектов (или 28%) в 2014-2015 г. В транспортной сфере изменения произошли в меньшей степени: общее число проектов ГЧП увеличилось на 34 проекта (с 30 в 2013-2014 г. до 64 в 2014-2015 г.), но их доля от общего числа проектов составляет всего 11%, табл. 5.2.

Следует отметить, что в 2013-2014 гг. не учитывались данные по большинству муниципальных концессий. В 2014-2015 годах количество обусловлено более достоверным предоставлением информации со стороны субъектов РФ. Из общего числа проектов ГЧП в среднем 57% находится в стадии реализации, 9% и 14% реализованы до 2013 и 2014 года соответственно.

Тем не менее в 2015 году было заключено 170 новых концессионных соглашений, большинство из которых по объектам коммунальной сферы - (системы водоснабжения, теплоснабжения и водоотведения), из которых более 80% заключается в малонаселенных пунктах (до 10 тысяч человек). Лидерами по числу заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне являются Республика Татарстан (45 соглашений), Амурская область (38), Республика Бурятия и Ивановская область (по 19).

Среди федеральных округов лидером остается Приволжский федеральный округ, а аутсайдером - СКФО[121].

Таблица 5.2

Реализация ГЧП-проектов по сферам в субъектах РФ[122]

Сфера Форма проекта, год	Коммунальная		Социальная		Транспортная		Энергетическая		Общий итог	
	2013/ 2014 гг.	2014/ 2015 гг.	2013/ 2014 гг.	2014/ 2015 гг.	2013/ 2014 гг.	2014/ 2015 гг.	2013/ 2014 гг.	2014/ 2015 гг.	2013/ 2014 гг.	2014/ 2015 гг.
Договор аренды с инвестиционным обязательством	1	5	3	24	-	2	-	23	4	54
Контракт жизненного цикла	-	1	4	-	1	1	-	-	5	2
Государственные закупки с отсрочкой платежа	1	-	2	-	3	-	-	-	6	-
Концессионное соглашение	14	180	27	64	21	33	17	149	79	427
Соглашение о ГЧП	7	9	21	71	11	14	7	9	46	103
Всего	23	194	57	165	36	64	24	163	140	586

Ежегодно, начиная с 2013 года, Центром развития ГЧП в интересах Министерства экономического развития России проводится исследование, посвященное оценке инфраструктурной обеспеченности и инфраструктурных разрывов в субъектах РФ. Так, за 2017 г. было реализовано 2446 проектов на сумму 1519,8 млрд руб. в различных от-

[121] Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. — М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. — 65 с.
[122] Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://pppcenter.ru/

раслях. Наибольшее количество проектов реализуется в социальной отрасли (11%) и ЖКХ (84%).

Это обусловлено наиболее приоритетными задачами как федерального, так и регионального масштаба в области долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Центром развития ГЧП были проведен анализ реализации проектов ГЧП в разрезе по формам и отраслям инфраструктуры России за 2017 г. (табл. 5.3).

Таблица 5.3

Статистика реализации проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, в разрезе по формам и отраслям инфраструктуры в 2017 г.[123]

Отрасль	115-ФЗ	СГЧП	Иные формы	Общий итог
Транспортная инфраструктура	28	5	34	67
Социальная инфраструктура	137	53	91	281
Коммунально-энергетическая инфраструктура	2016	5	36	2057
Информационно-коммуникационная инфраструктура	13	5	7	25
Благоустройство и необходимая инженерно-техническая инфраструктура	8	-	4	12
Промышленная инфраструктура	-	-	1	-
Сельско- и охотохозяйственная инфраструктура	-	-	2	2
Общий итог	**2200**	**70**	**176**	**2446**

Если рассмотреть рынок проектов ГЧП в отраслевом разрезе, то можно выделить следующие тенденции.

1. Региональные и муниципальные администрации постепенно перенимают опыт структурирования проектов ГЧП федерального уровня в отрасли автомобильных дорог — спрос

[123] Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. Режим доступа : **http://pppcenter.ru/**

на модернизацию автодорожной инфраструктуры в российских публично-правовых образованиях по-прежнему высокий.

2. Одна из наиболее динамично развивающихся отраслей для реализации проектов ГЧП — создание систем контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля и поддержания общественного порядка. Несмотря на ряд законодательных неопределенностей, многие субъекты РФ готовы реализовывать такие проекты именно по модели ГЧП.

Таким образом, наибольшее количество проектов ГЧП (концессий) применяется в *коммунально-энергетической инфраструктуре.* В 2016 году было реализовано 2058 соглашений: в том числе водоснабжение и водоотведение - 981, теплоснабжение - 959, обращение с ТКО - 60, электроснабжение - 35.

В социальной сфере был реализован 281 проект (11% от всех проектов), из них 91 проект - в сфере здравоохранения, 38 - в сфере социального обслуживания населения, 47 - в сфере спорта и туризма, 64 - в сфере образования и 41 - в сфере культуры и культурного наследия.

В транспортной инфраструктуре было реализовано 68 соглашений, в том числе: железнодорожная инфраструктура - 2, речные и морские порты - 7, авиационная инфраструктура - 7, дорожная инфраструктура - 28.

В благоустройстве и необходимой инженерно-технической инфраструктуре было реализовано 25 соглашений, в том числе: комплексное благоустройство общественных пространств — 3, уличное дорожное освещение - 7[124].

Система здравоохранения имеет особую значимость для применения концессионных соглашений, поскольку возрастает объем расходов на

[124] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Режим доступа: http://www.consultant.ru

общественное здравоохранение, проводится реформа этой сферы, а также растет роль частного сектора, что приводит к расширению возможностей для ГЧП в целом.

ГЧП, в частности концессии, имеют сильные преимущества перед системой государственных закупок, которые выражаются в том, что частный партнер строит объекты инфраструктуры для последующего использования в будущем в собственных интересах. При схеме ГЧП применяется комплексный подход, выражающийся в том, что проектирует, строит и эксплуатирует этот объект одна и та же организация[125].

На настоящий момент в России осуществляется 11 концессионных проектов в области объектов инфраструктуры здравоохранения, которые находятся на разных стадиях реализации, табл. 5.4[126].

Таблица 5.4

Примеры концессионных проектов в сфере здравоохранения

римеры сделок	Создание или реконструкция	Срок КС	Условие о концессионной плате
Москва, 2012 Объект здравоохранения, расположенный по адресу: улица Дурова, д. 24, стр. 3, д. 26, стр. 1, 2, 4, 6	рекон струкция	49 лет	**Размер:** не менее 1 000 000 руб. ровно (критерий конкурса). **Порядок оплаты:** начальный разовый фиксированный платеж, вносимый в течение 30 рабочих дней с момента подписания соглашения
Новосибирск, 2009 Помещения в здании роддома	рекон струкция	22 года	**Размер:** устанавливается на основании протокола конкурсной комиссии о результатах проведения конкурса или на основании решения концедента о заключении соглашения

[125] Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. — М.: Юрайт, 2015. — 344 с.
[126] Заернюк В.М., Леонова В.П. Источники и ограничения финансирования проектов государственно-частного партнерства // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право. 2019. № 2 (24). С. 45-50.

			Порядок оплаты: ежеквартально в течение всего периода эксплуатации
Чебоксары, 2013 Диагностический центр БУ «Республиканская клиническая больница» в г. Чебоксары Чувашской Республики	Создание	13 лет	Размер: 10 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение первого года эксплуатации объекта соглашения
Новосибирск, 2009 Стоматологическая поликлиника	рекон струкция	20 лет	**Размер:** не менее 1 305 000 руб. (критерий конкурса) **Порядок оплаты:** ежеквартально с момента заключения соглашения и до окончания срока действия соглашения
Москва, 2012 Объект здравоохранения, расположенный по адресу: улица Дурова, д. 24, стр. 3, д. 26, стр. 1, 2, 4, 6	рекон струкция	49 лет	**Размер:** не менее 1 000 000 руб. ровно (критерий конкурса). **Порядок оплаты:** начальный разовый фиксированный платеж, вносимый в течение 30 рабочих дней с момента подписания соглашения
Казань, 2010 Медицинский центр, осуществляющий деятельность в области охраны и восстановления репродуктивного здоровья	создание	10 лет	Размер: 1 000 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение 3 месяцев со дня заключения соглашения
Казань, 2012 Центр амбулаторного гемодиализа	рекон струкция	7 лет	Размер: 30% от чистой прибыли, полученной концессионером в результате реализации соглашения. Порядок оплаты: ежегодно
Казань, 2013 Объект здравоохранения	рекон струкция	15 лет	не установлена

Следует выделить следующее.

1. Большинство проектов связаны с реконструкцией и дальнейшей эксплуатацией объекта здравоохранения, например, в Москве передана в концессию Городская клиническая больница № 63 с обязательством по модернизации и реконструкции объекта (стоимость проекта — 4,37 млрд руб.), или реконструкция помещений в здании роддома в Новосибирской области (стоимость проекта — 97 млн руб.).
2. Период, на который заключается концессионное соглашение в сфере здравоохранения, достаточно продолжителен и занимает, как правило, от 7 до 49 лет.
3. Во всех концессионных проектах отсутствует прямое софинансирование со стороны государства. Бюджетное финансирование установлено только в двух из рассмотренных соглашений, где покрытие расходов на оказание бесплатных медицинских услуг идет не из Фонда обязательного медицинского страхования (ОМС), а из средств бюджета.
4. Только в одном случае оговаривается тариф, а во всех остальных действует отсылка к тарифному соглашению, существующему на соответствующий год.

В условиях сокращения бюджетных расходов на систему образования с 600 до 400 млрд руб. важным вопросом представляется привлечение частных инвестиций и компетенций не только в строительство и эксплуатацию объектов образования, но и непосредственно в образовательный процесс[127].

В России доля привлеченных частных инвесторов в систему дошкольного образования остается достаточно низкой – 4-5% по сравнению

[127] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Режим доступа: http://www.consultant.ru

с развитыми западными странами (для сравнения, в Великобритании - 22%, в Австрии - 18%, в Германии - 12%). Инфраструктурный разрыв в системе дошкольного образования в России остается достаточно ощутимым.

Возможно решение проблемы с использованием механизмов государственно-частного партнерства, в частности заключение концессионных соглашений. Существуют две приоритетные концессионные модели, на основе которых могут быть реализованы инфраструктурные проекты в системе дошкольного образования. Одним из выходов в данной ситуации может стать появление на рынке комплексных операторов, которые могли бы осуществлять техническое обслуживание и эксплуатацию учреждений и оказывать конечную образовательную услугу потребителю.

В настоящее время рынок таких операторов не сформирован и в целом по стране отсутствует платежеспособный спрос населения на оказание платных образовательных услуг в дошкольных учреждениях.

1. Модель «Строительство - передача - обслуживание».

При данной схеме (англ. - BTO) частный инвестор осуществляет строительство и обслуживание объекта, но не имеет отношения к образовательному процессу. Возмещение затрат происходит через арендные платежи по договору субаренды.

На территории РФ по данному принципу реализованы два проекта: реконструкция детского сада «Жарки» в Новосибирской области общей вместимостью 124 места и стоимостью 60 млн руб.; строительство АНОО Центр развития «Золотой ключик» в Пермском крае вместимостью 121 место и стоимостью 40 млн руб. Для частного инвестора модель неустойчива, так как основной источник дохода - субарендные платежи, и не предусмотрено прямой платы концедента концессионеру.

Для публичного партнера характерны высокая нагрузка на бюджет и риск, связанный с привлечением частных инвесторов.

2. Модель «Строительство - обслуживание - передача».

По итогам принятия поправок в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», позволяющих осуществлять прямые платежи концедента концессионеру, для государства и инвестора может быть востребована модель, которая имеет английскую аббревиатуру BOT.

При реализации инфраструктурных проектов на основе данной модели возможна организация частным партнером и обслуживания здания, и образовательного процесса. Возвратность средств осуществляется через прямые платежи концессионеру. Основной риск для частного партнера заключается в поиске заемных средств, поскольку титул собственности по истечении концессионного соглашения переходит публичному партнеру. Для государства модель является наиболее привлекательной, поскольку снижает нагрузку на бюджет и обеспечивает создание инфраструктуры на взаимовыгодных условиях. Основной риск возникает, если концессионер оказывает конечную образовательную услугу, поскольку в настоящий момент рынок операторов образовательных услуг в системе дошкольного образования отсутствует.

Для развития системы дошкольного образования на территории России и реализации инфраструктурных проектов необходимо соблюдение следующих базовых условий: оптимизация нормативно-правовой базы; создание рынка операторов конечной образовательной услуги; стимулирование платежеспособного спроса населения на дополнительные образовательные услуги[128].

Объекты энергетической и коммунальной инфраструктуры входят в число наиболее приоритетных отраслей для реализации концессионных

[128] Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. М.: Юрайт, 2015. 344 с.

соглашений в Российской Федерации. Коммунальная сфера долгое время находилась без внимания со стороны частного сектора по причине традиционной ответственности органов государственной и муниципальной власти, отсутствия долгосрочных тарифных программ, законодательно закрепленных конкурсных процедур на право аренды коммунального имущества и ряда других факторов.

Основной формой привлечения бизнеса в коммунальную и энергетическую инфраструктуру являлись договоры аренды. Однако такая форма партнерства не может быть эффективной для данной отрасли, поскольку ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов целиком лежит на собственнике данных фондов и не переходит к арендатору, который отвечает только за их эксплуатацию и содержание.

Вместе с тем отрасль нуждается прежде всего в техническом обновлении. Договоры аренды, предусматривающие инвестиционные обязательства, слишком сложны, а потому вероятность их распространения невелика. Исходя из этого, концессионные соглашения представляются наиболее эффективным способом модернизировать коммунальную инфраструктуру, привлекая инвестиции со стороны частного сектора.

Примеры заключенных концессионных соглашений:

- концессионное соглашение в отношении имущественного комплекса систем коммунальной инфраструктуры водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод города Перми от 26 апреля 2013 г.;
- концессионное соглашение «Строительство водозаборной скважины глубиной 290 м по ул. Пролетарская, заключенное между ООО «Теплоэнерго» и Министерством экономического развития Новосибирской области, заключенное в мае 2012 г.;

- концессионное соглашение «Строительство блочно-модульной газовой котельной мощностью 0,9 МВт по адресу: НСО, Татарский р-н, с. Дмитриевка, пер. Банный, 7а, заключенное между ООО «Татарская тепловая компания» и Министерством экономического развития Новосибирской области. Строительство по данному соглашению было завершено к концу октября 2012 г.

Таким образом, видно, что в субъектах РФ органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно вовлечены в развитие коммунальной инфраструктуры[129].

Государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации отрасли, но, по сути, тот инструментарий, который потенциал всей отрасли, и на это есть ряд причин.

1. Ограничение роста тарифов без учета инвестиционной нагрузки. Это лишает гарантии частного инвестора получения платы за эффективное управление и фиксированного коммерческого дохода на осуществленные инвестиции.
2. Несовершенство правового поля для реализации инфраструктурных проектов в отрасли по концессионной модели. В частности, большое количество ограничений по обеспечительскому пакету концессионного соглашения.
3. Отрасль здравоохранения традиционно привлекательна там, где есть достаточный гарантированный поток через платежи системы ОМС и маржинальные платные услуги, или там, где публичный партнер готов инвестировать в создание объекта здравоохранения.

[129] Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. — М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. — 65 с.

4. В сфере обращения с ТКО инвесторы готовы к долгосрочному партнерству при условии комплексности проекта на каждом из этапов обращения с отходами, а также включения проекта в отраслевую схему. Спрос на реализацию таких проектов со стороны частных инвесторов постоянно растет. Однако с внедрением новой модели рынка, предусматривающей наличие единого оператора как гаранта исполнения схемы обращения, актуальность применения концессионных соглашений или соглашений о ГЧП/МЧП, как инструментов для гибкого распределения рисков между сторонами, отошла на второй план. Все чаще участники рынка запускают проекты в отрасли ТКО в рамках обычных инвестиционных договоров.

В перспективе ожидается существенное увеличение практики внедрения концессионных проектов в регионах России. Основные предпосылки:

- поручение Президента России до 2019 г. обеспечить передачу в концессию частным операторам всех неэффективных ГУПов и МУПов;
- развитие правового регулирования концессий. Запуск механизма частной инициативы с 1 мая 2015 г.;
- озабоченность субъектов РФ своей позицией в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП[130].

Ключевыми факторами, влияющими на успешность применения концессионных соглашений в региональной практике, являются: наличие нормативно-правовой базы; наличие в регионе специализированных государственных органов или структур, обладающих необходимыми компетенциями и полномочиями по сопровождению проектов ГЧП;

[130] Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом: монография / С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева; под общей ред. С.А. Кочетковой. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. 132 с.

стабильная политическая конъюнктура в данном регионе и отсутствие видимых политических рисков; развитая социально-экономическая политика субъекта; наличие конкуренции между частными компаниями, способными участвовать в реализации концессионных соглашений; системный подход к развитию инфраструктуры и привлечению для этих целей внебюджетных средств (наличие стратегии развития инфраструктуры субъекта Российской Федерации или программы привлечения внебюджетных инвестиций, в том числе с применением механизмов ГЧП).

Таким образом, в условиях нестабильности экономики, высокого уровня социально-экономической дифференциации регионов такой инструмент, как концессия, может и должен стимулировать более активное использование инвестиционных возможностей государственной власти и частного сектора.

Глава 6. Формирование механизма привлечения инвестиций на основе ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса

6.1. Текущее состояние развития ГЧП в Российской Федерации

В российской практике хозяйствования термин «государственно-частное партнерство» (далее ГЧП) приобрел широкую известность лишь в последние годы, в связи с активным обсуждением вопроса о необходимости привлечения частного капитала и опыта для развития стратегически важных отраслей российской экономики.

ГЧП как наиболее оптимальная форма взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора позволяет предусмотреть разделение рисков между субъектом государственной власти и инвестором на основе экономико-законодательного объединения материальных и нематериальных ресурсов.

На начало 2017 года в Российской Федерации были пройдены стадию, связанную с принятием решений о реализации 2446 инфраструктурного проекта, предусматривающего привлечение частных инвестиций по принципу ГЧП. При этом более 480 проектов находятся в проработке органов власти и порядка 1000, по экспертным оценкам, структурируются частным партнером для запуска с использованием механизма «частной инициативы».

Проекты ГЧП, прошедшие стадию принятия решения о реализации:

- федеральный уровень - 17 проект;
- региональный уровень - 238 проект;
- муниципальный уровень - 2191 проектов.

В свою очередь, проекты ГЧП, прошедшие стадию, связанную с коммерческим закрытием (подписанием соглашения/договора) - 2183, по которым совокупный долг по инвестиционным обязательствам

(обязательствам на финансирование строительства, либо реконструкции) публичной и частных сторон составили - 2,040 трлн рублей, в том числе обязательств частных партнеров - 1,336 трлн рублей. Количества проектов и «законтрактованных» инвестиционных обязательств частных партнеров по федеральному административному уровню показано на рисунке 6.1.

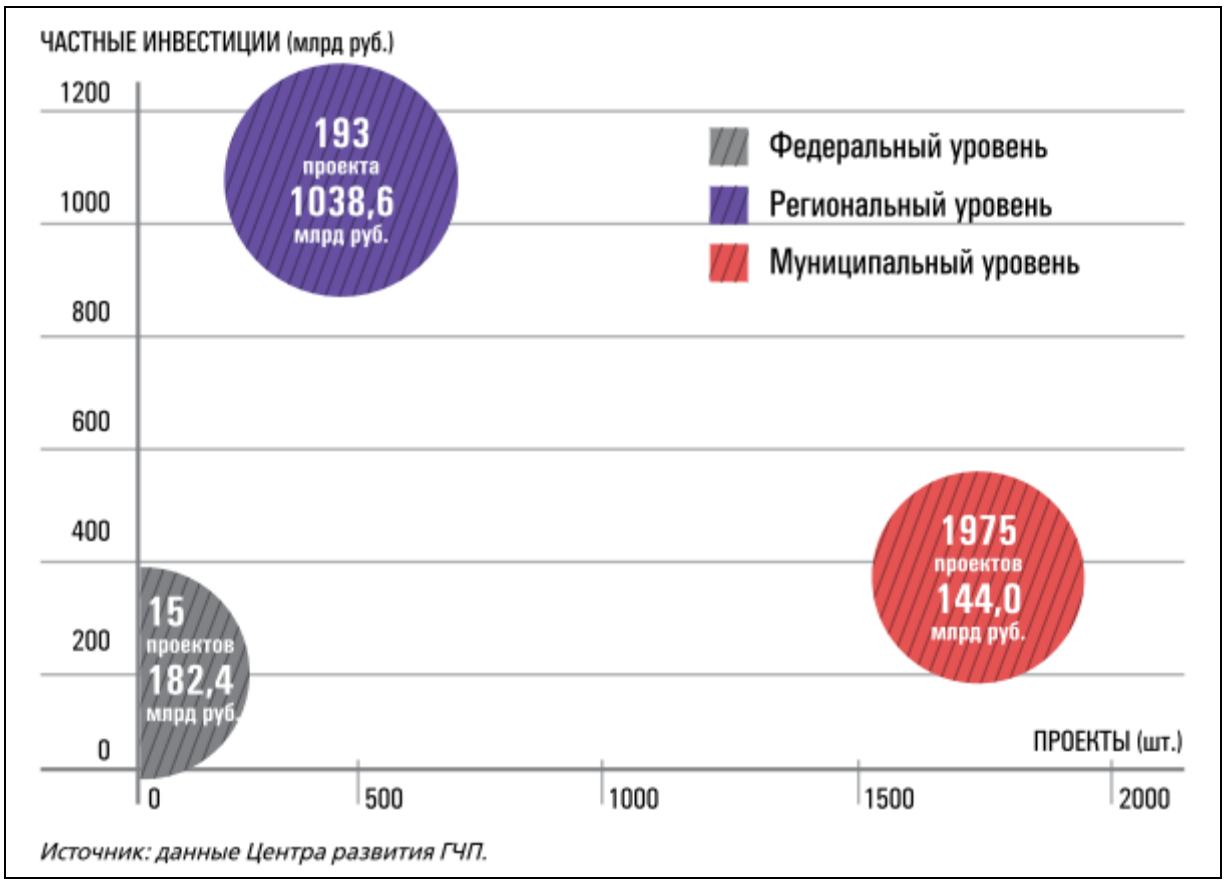


Рис. 6.1. Данные о соотношении количеств реализуемых проектов ГЧП и объемов финансовых долгов частных инвесторов

Концессию по-прежнему можно считать основным видом реализации проекта ГЧП в Российской Федерации. Именно 2200 проектов сегодня осуществляются и будут осуществлены в виде концессионный соглашений. Соглашение о ГЧП/МЧП используется в основном в целях структурирования проектов социальной сфере (сферы здравоохранения, образования). На данный момент насчитывают 70 таких проектов, которые были заключены в рамках региональных законодательств.

Необходимо отметить, что органы власти заявили о 150 проектах, реализуемых в виде соглашения о ГЧП/МЧП. Однако согласно предметному анализу этих проектов большая часть не квалифицируется никоим образом как договор о ГЧП/МЧП, а по отличительным признакам представляет собой различные формы поддержки инвесторов государством. Что касается регионального и муниципального уровня, то там 176 реализуются проекты имеющие схожесть с ГЧП, однако договоры по ним заключались по иным организационно-правовым формам, например:

- Долгосрочные инвестиционные соглашения и контракты по жизненному циклу, заключаемые в рамках 223-ФЗ;
- Контракты по жизненному циклу, заключаемые в рамках 44-ФЗ;
- Корпоративные формы, при использовании которых основные принципы по долгосрочному партнерству зафиксированы в акционерном соглашении или ином сопутствующем договоре;
- Долгосрочные договоры по аренде публичной собственности, которые подразумевает определенного рода инвестиционные обязательства арендатора (согласно норм ГК РФ и 135-ФЗ).

Таким образом, традиционно проекты ГЧП в России реализуются в трех отраслях – **коммунальной, социальной и транспортной**.

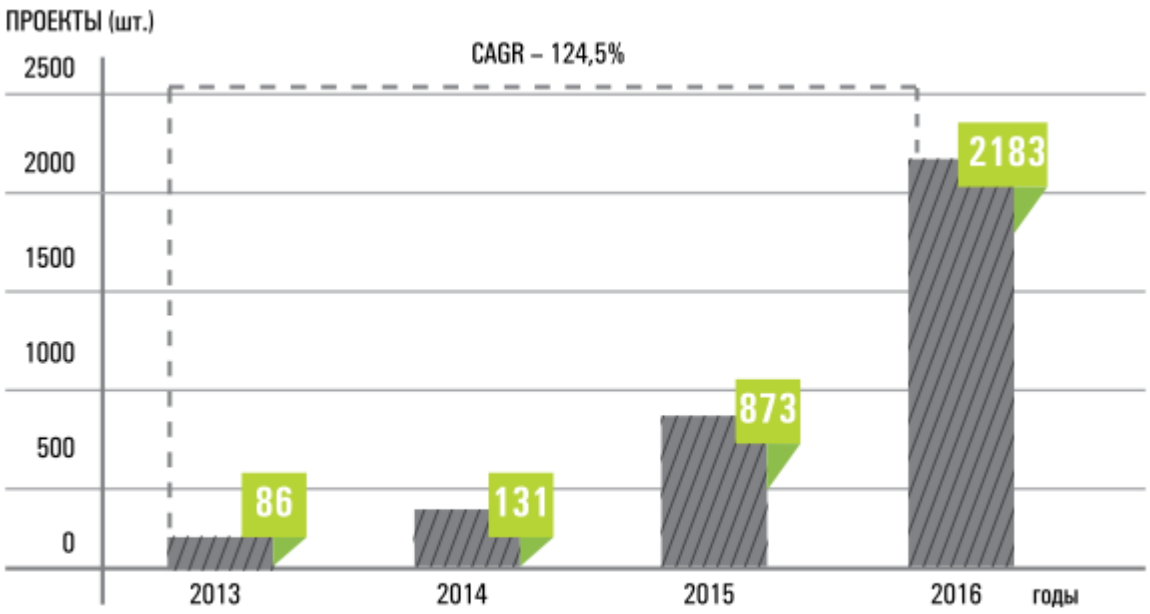
Динамику развития рынка проектов ГЧП в России в 2013-2016 характеризуют следующие данные статистики.



Рис. 6.2. Количество проектов ГЧП по сферам деятельности и объему инвестиций

Темп развития рынка ГЧП в 2016 году в сравнении с 2015 годом по количественному выражению соответствуют прогнозу, сделанному в начале 2016 года аналитиками Центра развития ГЧП (фактический CAGR[131] составил 124,5% по прогнозу - 130%) (здесь учтены проекты, которые прошли стадию коммерческих закрытий) (см. рис. 6.3).

[131] **CAGR** (compound annual growth rate) – мера доходности инвестиции. Точнее говоря, это средне-геометрический годовой темп прироста.



Источник: данные Центра развития ГЧП.

Рис. 6.3 Рост количества проектов ГЧП за 2013 по 2016 гг.

2016 год отмечен положительной динамикой роста рынка проектов ГЧП и в стоимостном выражении. Удалось преодоление негативного тренда 2015 года, определяемого отрицательной динамикой по привлечению частных инвестиций в инвестиционные проекты. С известной степенью осторожности отметим факт преодоления негативного рода факторов, присущих посткризисному периоду, которые оказали влияние на рынок ГЧП в 2015 года. 2016 год отмечен «законтрактованием» инвестиционных обязательств частных партнеров по проектам ГЧП на сумму в полтора раза больше, чем это было в 2015 году и в два раза больше, нежели в 2014 (см. рис. 6.4).



Источник: данные Центра развития ГЧП.

Рис. 6.4. Объем частных инвестиций в проектах ГЧП за 2015-2016 гг.

В процессе анализа установлено, что одной из наиболее распространенных договорных форм ГЧП является концессия. Главным достоинством концессионных соглашений является особый механизм снижения и диверсификации рисков - распределение риска между участниками концессионного проекта практически для всех случаев является договорным процессом, определяемым специфическими особенностями страны[132].

В соответствии с п. 1 ст. 3 ФЗ РФ «О концессионных соглашениях» концессионное соглашение в отношении одной стороны (концессионера) предусматривает за свой счет создавать и (или) реконструировать определенные этими соглашениями имущество (речь идет о недвижимом имуществе или недвижимом имуществе и движимом имуществе, технологически связанным между собой и предназначенным для

[132] Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: о международном опыте и российским перспективах. М., ООО «МНИЦ». 2011. С.53.

осуществления деятельности, предусмотренным концессионными соглашениями), право собственности на которое принадлежало или будет принадлежать другой стороне (концедентам), осуществление деятельности с использованием объекта концессионных соглашений, а концеденты обязуются предоставить концессионерам на срок, установленный этими соглашениямиё, прав владения и пользования объектами концессионного соглашения[133].

Однако существует ряд проблем, сдерживающих развитие концессионных отношений в сфере недропользования. Так, концессионные соглашения в отношении пользования недрами до сих пор законодательно не закреплены, и отражены только в законопроектах.

Остается открытым вопрос финансирования инвестиционных рисков, под которые должны быть сформированы денежные фонды с целью возмещения или нейтрализации последствий ущерба, возникающего вследствие их реализации. К подобным фондам можно отнести внутренние ресурсы компании - ее денежные потоки и активы, либо внешние источники.

В дополнение к сказанному отметим, что Национальным Центром развития ГЧП с целью выработки единой экспертной позиции по проблеме ГЧП был проведен ряд совещаний, а также был проведен опрос более 50 участников рынка[134].

По итогам проведенных мероприятий можно констатировать, что большинство опрошенных участников придерживаются следующей позиции:

- вводить оценку сравнительного преимущества концессионных соглашений рано или поздно нужно, но при этом в данный

[133] Псарев Т.В., Сушенцев Н.В.. Методология основ взаимодействия власти с бизнесом в процессе формирования программы социально-экономического развития муниципального образования. «Экономика и управление». 2008. No 4. С. 22-23

[134] Официальный сайт Центра развития ГЧП [Электронный ресурс] / Режим доступа http://pppcenter.ru/

момент это создаст дополнительные барьеры и делать это следует позже и поэтапно / выборочно с учетом лучших международных практик;

- большинство проектов ГЧП реализуемых посредством заключения концессионных соглашений (кроме проектов в коммунальной сфере) и так на данный момент проходят обоснование сравнительного преимущества по сравнению с госзаказом с применением как количественных, так и качественных показателей;
- введение обязательного обоснования сравнительного преимущества концессионных проектов возможно только после: совершенствования методики и ее адаптации под специфику концессий, апробации методики такого обоснования на пилотных проектах, а также полномасштабного обучения государственных гражданских служащих.

6.2. Оценка состояния и перспектив развития ГЧП в минерально-сырьевом комплексе

Отрасль минерально-сырьевого комплекса сегодня представлена более чем 18 тыс. предприятий. За последнее десятилетие выпуск продукции вырос с 4,4 трл. руб. за 2007 г. до 11,1 трл. руб. за 2016 г., т.е в 2,5 раза (**Приложение «А»**). Надо отметить, что темпы роста отрасли опережают средние по промышленности России на 1-1.5 п.п. Вместе с тем, в отрасли минерально-сырьевого комплекса высока степень износа основных фондов, составившая . 56% на начало 2017 г. против 53% в 2007 г., что требует дополнительного притока инвестиций на модернизацию основного производства[135].

[135] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика устойчивого развития 2019. № 2

Нарастание инвестиционных составляющих тесно сопрягается с реализацией ГЧП-проектов в России. Основная задача ГЧП-проектов видится, прежде всего, в развитии инфраструктурного объекта, повышении налоговой базы бюджета, относящегося к всем всех уровням. Поэтому логично предполагать, что ГЧП-проект должен быть активно представлен самым «часто упоминаемым» и «спорным» видом сырьевого сектора экономики, а именно минерально-сырьевого комплекса России. Однако вопрос иго реализации не может быть столь однозначным, а формы сотрудничеств властей с бизнесом ещё далек от определенных законодательством форм.

Невзирая на выступления руководителей страны и принятой «Энергетической стратегии России на период до 2035 года» где говорится, что на основе применения инструментов ГЧП предусматривается создание эффективного механизма по импортозамещению и межотраслевому взаимодействию, способных решать проблему привлечения инвестиций, «формировать собственную научно-техническую и промышленную базу в целях разработки и производства качественных энергетических средств оборудования для устойчивого функционирования и развития в технологической области, государственно-частное партнерство в области минерально-сырьевого комплекса в России не отличается широким применением. Это объясняется тремя основными причинами:

1) Россия еще не имеет четкого концептуального подхода к ГЧП;
2) не отработан стандарты и форма проектов ГЧП;

3) российское законодательство не исключило серьезные ограничения применения проектов ГЧП в сфере минерально-сырьевого комплекса»[136].

Обращаясь к отечественному опыту развития ГЧП можно сказать, что данный рынок, связанный с реализацией проектов ГЧП в Российской Федерации по существу, получил формальное развитие с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее Закон о концессионных соглашениях). Рассматривая период с 2005 по 2015 гг. можно отметить факт стремительный рост количества проектов и соответствующих объемов инвестиционных вложений. Так к концу 2016 г. согласно по официальным данным, размещенным на портале «Единой информационной системы государственно-частного партнерства в Российской Федерации» было принято решений о реализации 2183 проектов, по которым 873 проекта в настоящее время проходят стадию реализации. В сравнении с показателями 2015 г. число проектов ГЧП возросло в 2,5 раза, а с 2013 г. – в 25 раз. При этом следует отметить Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, в которых сегодня сосредотачиваются основные ресурсодобывающие комплексы России. По этим округам количество проектов ГЧП было одним из самых больших[137].

Еще одна особенность официального российского рынка ГЧП-проектов состоит в том, что на нем практически не представлены проекты, относящиеся к отрасли минерально-сырьевого комплекса. Из 1285 ГЧП-проектов в 2015 году только шесть проектов могут быть отнесены к сфере недропользования.

[136] Псарев Т.В., Сушенцев Н.В.. Методология основ взаимодействия власти с бизнесом в процессе формирования программы социально-экономического развития муниципального образования. «Экономика и управление». 2008. No 4. С. 22-23

[137] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика устойчивого развития 2019. № 2

Таблица 6.1

Количество ГЧП-проектов по округам РФ

Федеральные округи	ГЧП-проекты в разрезе годов				Темп 2016 г. к 2015 г. (раз)
	2013	2014	2015	2016	
ЦФО	19	21	206	553	2,7
СЗФО	13	23	80	200	2,5
ПФО	10	34	241	604	2,5
ЮФО	4	10	43	102	2,4
СКФО	3	4	21	43	2,0
УФО	7	11	35	81	2,3
СФО	30	24	177	451	2,5
ДФО	5	4	70	149	2,1
Российская Федерация (всего)	**86**	**131**	**873**	**2183**	**2,5**

Составлено авторами по данным статистики ГЧП-инфо

С вступлением в силу в 2016 году Федерального законодательства от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», т с принятием поправок к Закону по концессионным соглашениях ГЧП-проекты в сфере недропользования обрели статус нелигитимности в связи с исключением из соответствующей статьи.

Надо отметить также, что качество и объем привлекаемых в проекты инвестиций российские ГЧП-проекты далеки от соответствия признакам, которые отличают классические проекты ГЧП. Отличаются от таких развитых стран, как США, Великобритания и Канада, большая часть российских ГЧП-проектов является краткосрочной по срокам реализации. Согласно официальной статистике около 30 % ГЧП-проектов, зарегистрированных на портале ГЧП, имеют сроки реализации инвестиционных программ менее 3 лет, тогда как в большинство

зарубежных стран по продолжительности реализуют ГЧП-проекты 10 и даже более лет.

Отличает российские ГЧП-проекты и механизм их финансирования. Российским ГЧП-проектам характерна необычно высокая доля инвестиций, предоставляемых государством. Если для ГЧП-проектов по развитым странам эта доля, как правило, не превышает 25%, то российская практика реализации успешных проектов ГЧП более чем на 50% подлежит финансированию из средств государственного бюджета в рамках программных проектов[138].

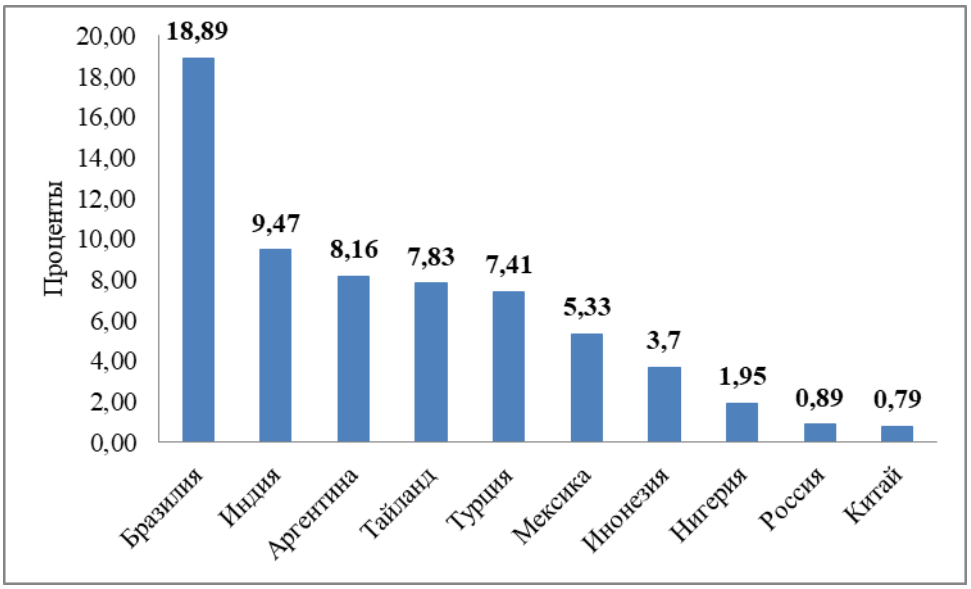


Рис. 6.5. Частные инвестиции в проектах ГЧП по отношению к номинальному ВВП

Поэтому не стало удивлением, что совокупный размер частных инвестиций к ВВП по российским проектам ГЧП не только уступает развитым странам, но также уступает по величине этого показателя странам БРИКС, таким, как Бразилия и Индия. Так, если в Бразилии показатель совокупных частных инвестиций ГЧП-проекты составил

[138] Абрамов Р.А., Заернюк В.М., Забайкин Ю.В. Долгосрочное финансирование проектов государственно-частного партнерства: опыт, проблемы и пути решения // KANT 2019. № 2 (31).

18,89%, а в Индии 9,47% от ВВП, то в отечественной практике данный удельный показатель составил только менее 0,89% (рис. 6.5)[139].

Большинство российских ГЧП-проектов мало чем отличается от обычного проекта, реализуемого с использованием бесплатных и безвозвратных форм бюджетных инвестиций, в то время как классическим ГЧП-проектам свойственно привлечение средств на основе выпуска облигаций, эмитируемых с применением в том числе средств частных инвесторов, финансовых фондов и компаний. Очевидно, что инвестиционный механизм, предлагаемый многими российскими исследователями основан исключительно на привлечении бюджетных инвестиций[140].

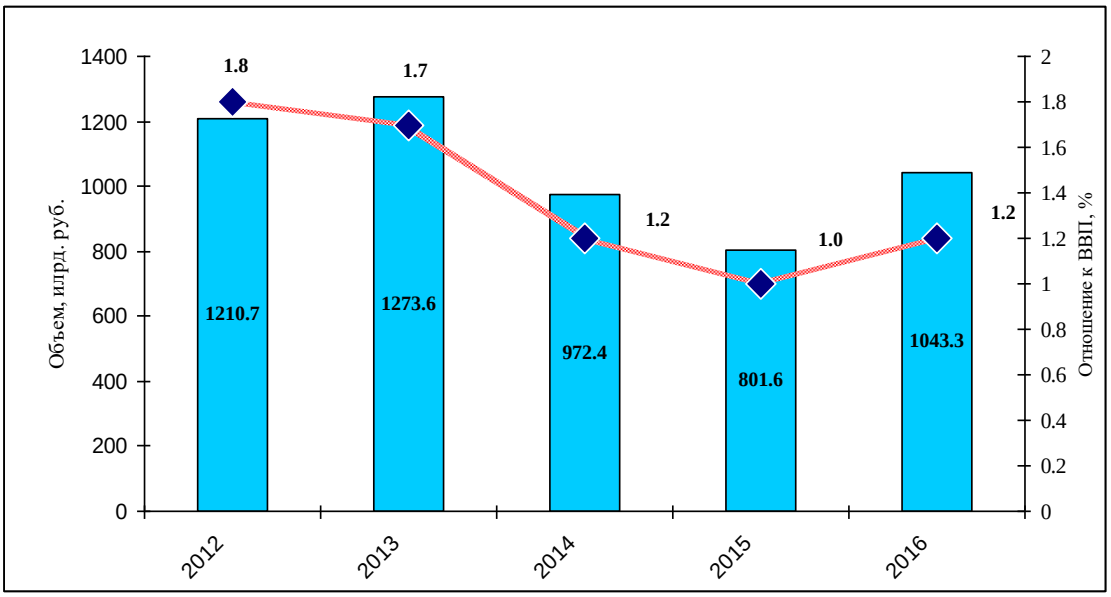


Рис. 6.6. Частные инфраструктурные инвестиции в РФ, млрд. руб. и их доля в ВВП, %

[139] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развития государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра 2019. Том 9. № 3А. С. 265-274.

[140] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4А. - С. 7-14.

В качестве серьезного фактора, сдерживающего развитие ГЧП-проектов в Российской Федерации как в целом по промышленности, так и в отрасли минерально-сырьевого комплекса, можно назвать то обстоятельство, что в практике имеется огромное количество проектов квази-ГЧП, то есть проектов с малым сроком и объемом инвестиций. Некоторыми региональными законами о ГЧП принято проекты, реализуемые в условиях госзаказа, и соглашений о социально-экономическом сотрудничестве администрации региона с бизнесом, а также федеральными и региональными целевыми программами, принято относить к проектам ГЧП.

Невзирая на то, что большинство отечественных проектов являются концессионными соглашениями применительно к объектам инфраструктур и социальным объектам, имеется положительный опыт по осуществлению ГЧП-проектов в отрасли добычи, переработки и транспортировки природных ресурсов[141].

К примеру, это проект создания транспортной инфраструктуры при освоении минерально-сырьевого ресурса на юго-востоке Читинской области, проект строительства железнодорожной ветки Кызыл – Курагино определяющую минерально-сырьевую базу Республики Тыва, программы, связанные с комплексным развитием Нижнего Приангарья. Однако такого рода проектов крайне мало. Их реализуют в рамках крупной программы развития той или иной отрасли и региона. Финансирование осуществляется при помощи Инвестфонда Российской Федерации, то есть не имеет официально отношения к ГЧП-проектам. Две российские официальные базы ГЧП-проектов: Информационный портал ГЧП и официальный сайт Минэкономразвития, которые регистрируют проекты, финансируемые Инвестиционным фондом Российской Федерации

[141] Zayernyuk V.M., Mukhomorova I.V., Zabaykin Yu.V. Egorova E.N. Seyfullayev B. M. Analysis of the current state and prospects of the gold mining industry in Russia // Revista ESPACIOS. Vol. 38 (№ 58). 2017. URL: http://www.revistaespacios.com/a17v38n58/a17v38n58p24.pdf

содержат информацию только по 14 ГЧП-проектам, имеющим отношение к отрасли минерально-сырьевого комплекса, что составляет менее 1 % от общего числа ГЧП-проектов. Из них лишь 6 проектов имеет отношение к рассматриваемой отрасли (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Российские ГЧП-проекты в минерально-сырьевом комплексе

№ п/п	Название проекта	Срок реализации	Отраслевая принадлежность	Статус проекта
1	Разработка проектной документации для проекта «Комплексного развития Южной Якутии»	2008–2013	Угледобыча, обогащение, энергетика	Федеральный
2	Транспортная инфраструктура для освоения минерально-сырьевых ресурсов на юго-востоке Забайкальского края	2007–2016	Обогащение, транспорт	Федеральный
3	Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамск	2006–2012	Нефтепереработка	Федеральный
4	Комплексное развитие Нижнего Приангарья	2006–2015	Транспорт, электроэнергетика, цветная металлургия	Региональный
5	Комплекс по переработке газа Северного Каспия в этилен, полиэтилен и полипропилен (I очередь)	2011–2015	Переработка газа, энергетическая и транспортная инфраструктура	Региональный
6	Мостовой переход через р. Пур на автомобильной дороге «п. Уренгой – Заполярное ГКМР» Ямало-Ненецкого автономного округа	2019-2020	Обогащение, транспорт	Региональный

Незначительное количество проектов в сфере минерально-сырьевого комплекса в России во многом можно объяснить нормами

законодательного ограничения. Так Законом о ГЧП предусмотрен закрытый состав объектов, по которым могут заключаться соглашения о ГЧП. Законом внесен запрет заключать соглашения о ГЧП применительно к недрам. Лицензирование в недропользовании привело к ограничению возможности создания ГЧП-проектов в отрасли минерально-сырьевого комплекса, что равным образом предусмотрено и Законом о Концессии.

Другой законодательный барьер в развитии ГЧП в сфере минерально-сырьевого комплекса состоит в определении частных партнеров в проектах ГЧП, согласно которому государственное и муниципальное унитарное предприятие, государственная компания, а также некоммерческая организация не могут стать частным партнером в ГЧП-проекта. В результате таких ограничений стало невозможным участие в ГЧП-проектах большей части крупных компаний, которые располагают значительной долей акций, принадлежит государству.

Ограничивают возможность развития ГЧП в отрасли минерально-сырьевого комплекса и организационные структуры компаний[142]. Большое число региональных компаний минерально-сырьевого комплекса не могут являться независимыми, поскольку являются частью крупной вертикально-интегрированной группы, имеющей регистрацию в таких центрах прибыли как г. Москва и г. Санкт-Петербург. Так как в Головной компании аккумулируется большая часть доходов от своих региональных компаний это серьезно отражается на ограничении возможностей реализовать тот или иной региональный ГЧП-проект.

Однако данная ситуация с относительно небольшой долей ГЧП-проектов, относящихся к сфере недропользования, являющейся специфической особенностью для России, она также характерна для большинства мировых стран.

[142] Zaernyuk V.M., Leonova V.P. Integration of foreign capital into Russian bank sector: mechanisms of entering, approaches to regulation // Life Science Journal. Vol. 11. No SPEC. ISSUE 2014. 7. pp. 343-345.

Невзирая на отмеченные проблемы, ГЧП-проекты в сфере недропользования могут активно создаваться по следующим основным направлениям. Первым направлением можно назвать ориентацию на профильные производства минерально-сырьевой базы с использованием концессионного соглашения и соглашения о разделе продукции. Так, в России реализуется ГЧП-проект освоения Эльгийского угольного месторождения в республике Саха.

К ГЧП в отрасли минерально-сырьевого комплекса с участием иностранного инвестора можно отнести проект по разработке углеводородного сырья, реализуемый по соглашению о разделе продукции: проект Сахалин-2, который включает Пильтун-Астохское и Лунское газоконденсатное месторождения; проект Сахалин-1, который включают Аркутун-Дагинское и Одоптинское месторождение нефти и газа; проект «Харьяга»; проект разработки Самотлорского нефтегазоконденсатного месторождения. Важно при этом отметить, что такого типа ГЧП-проекты нацелены на выполнение задачи преодоления финансово-экономического кризиса и могут служить инструментом поддержки текущего состояния отраслей промышленности[143].

Вторым направлением следует назвать мероприятия по созданию объектов производственной и социальной инфраструктуры, относящимся к ресурсодобывающим регионам, где формируются условия по рациональному природопользованию, по глубокой переработке и обогащению добываемых ресурсов. Таким ГЧП-проектом в России можно назвать проведение строительных работ по комплексу заводов нефтепереработки и нефтехимии в г. Нижнекамске. В качестве инициаторов строительства выступили правительство Республики Татарстан и ПАО «Татнефть», ставшая основным частным партнером,

[143] Гооссен Е.В., Никитен С.М., Пахомов Е.О. К опыту реализации проектов ГЧП в РФ // ЭКО. – 2015. – No 2 (488). – С. 163–175.

инвестором и координатором проекта. Цель проекта заключалась в создании предприятий переработки татарстанской нефти вблизи места ее добычи, в замещении экспорта нефти реализацией высококачественного нефтепродукта на внешних и внутренних рынках, в улучшении экологической ситуации на основе производства экологически чистого топлива при соблюдении жестких требований к выбросам, в применении передовой апробированной мировой технологии.

Интеграция нефтеперерабатывающего и нефтехимического производства в единый производственный комплекс приведет к развитию региональной интеграции большого числа предприятий данного региона. Реализация первого этапа ГЧП-проекта позволило обеспечить создание более 3000 новых рабочих мест, благодаря ГЧП-проекту стало возможным построить жилые дома для работников, санаторный комплекс и детский сад[144].

Следует отметить, что ГЧП-проекты по второму направлению, как правило, определяют значительную социальную поддержку, так как они связаны с серьезной масштабной модернизацией инфраструктуры, относящейся к транспорту, энергетике и социальной инфраструктуре. ГЧП-проекты решают проблемы, имеющих отношение к социально-экономическому развитию регионов, призваны повышать занятость и уровень жизни населения, и в связи с этим они гораздо больше подходят к смене парадигмы в недропользовании, не меняя ее кардинально.

Третье направление относим к комплексному освоению недр. Это проекты по созданию нового производства, ориентированные на организацию центра инновационного развития, на формирование рынка и кластера. Такого рода проектов еще незначительно даже в масштабах всего мира. ГЧП-проекты по третьему направлению определяются

[144] Гооссен Е.В., Никитен С.М., Пахомов Е.О. К опыту реализации проектов ГЧП в РФ // ЭКО. – 2015. – No 2 (488). – С. 163–175.

разнообразием инновационных проектов в интересах отрасли минерально-сырьевого комплекса, таких как центр по инновационному развитию, технологическая платформа и др. Основным их отличием является ориентация на действия, связанные с поиском и отбором идей, которые ориентированы на фундаментальные научные исследования, проведением на их основе поискового научного исследования, на создание инновационного бизнес-проекта. В качестве примера ГЧП-проектов по третьему направлению можно привести проект по трем технологическим платформам по добыче природных ресурсов, утвержденный комиссией высоких технологий и инноваций в 2011 г.: проект 22-й – технологической платформы твердых полезных ископаемых, который связан с глубокой переработкой и перевооружением российского перерабатывающего производства на основе наукоемких технологий; 23-й проект по технологической добыче и использовании углеводородов, в результате деятельности которого станут возможными проведение мероприятий по разработке и внедрению новых технологических параметров, связанных с добычей, подготовкой, переработкой и транспортировкой, бурением скважин и т.д.[145]. Главная задача технологических платформ определяется отбором идей по фундаментальным исследованиям, проведение с их помощью работ по поисковым исследованиям, научно-исследовательским работам и разработкой инновационных бизнес-концепций. Как форма, определяющая развитие ГЧП она призвана не только создавать принципиальные новшества по технологиям, но вовлекать бизнес-структуры и научно-исследовательские институты в процессы по формированию и развитию нового рынка, имея в виду ориентацию на тесное взаимовыгодное сотрудничество.

[145] Прокофьева Л.М. О современных проблемах геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых М.: МГРИ-РГГРУ, 2017. – 126 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://mgri-rggru.ru/fondi/libraries/index.php?login=yes&ELEMENT_ID=4209

В настоящее время процедура, связанная с обоснованием и выбором ГЧП как одной из форм реализации инвестиционных проектов, предусмотренная федеральным законодательством о ГЧП, не имеет широкой правоприменительной практики и характеризуется участниками рынка как неустоявшаяся и требующая доработки. Обязательное проведение сложной и трудоемкой процедуры по обоснованию сравнительных преимуществ по всем проектам ГЧП и МЧП (по 224-ФЗ) вне зависимости от масштабов и отраслей, а также обязательный учет результата таких анализов для решения вопроса реализации проекта или заключения соглашения, рассматривается нами как одного наряду с другими, отмеченными ранее, барьерами, способных запустить проекты ГЧП по новом законодательным правилам.

Сложившаяся ситуация указывает на необходимость выработки единой стратегии и последовательной программы действий по внедрению и совершенствованию института оценки проектов ГЧП, в том числе концессионных.

Для устранения избыточных барьеров при запуске проектов ГЧП в рамках законодательства о ГЧП необходимо в кратчайшие сроки внести изменения в 224-ФЗ в части указания в решении о реализации проекта ГЧП на то, что характеристики проекта в обязательном порядке должны соответствовать значениям критериев эффективности проекта и показателям его сравнительного преимущества, определённых уполномоченным органом.

В целях формирования последовательной и прогнозируемой государственной политики в части внедрения новых процедур при подготовке проектов ГЧП, необходим согласованный с рынком поэтапный план, предусматривающий мероприятия по развитию методологической и статистической базы для эффективного проведения

обоснования эффективности применения ГЧП, а также по их апробации и постепенному внедрению в нормативно-правовую базу (в 115-ФЗ).

Действующая методика оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проектов ГЧП и МЧП, утвержденная Приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 года № 894, требует доработки в части подходов к определению предпосылок по оценке рисков и значений вероятных отклонений затрат (рисков).

По мнению экспертов-практиков[146] интеграция процедуры обоснования сравнительного преимущества в концессионное законодательство должна основываться на следующих принципах:

- введение только по готовности рынка, совершенствование методической базы и формирования практики применения методики при проведении оценки проектов ГЧП в рамках 224-ФЗ;
- выборочного обязательного применения, в первую очередь по отношению к проектам с крупным участием бюджетных ассигнований;
- не должна распространяться на коммунальную сферу и малые проекты;
- цель внедрения определяется содействием на этапах структурирования, а не на контроле эффективности на этапах реализации;
- критерии, порядки и принципы должны быть закреплены законодательством, методики должны утверждаться в форме рекомендации, либо в форме руководства или стандарта.

[146] Гооссен Е.В., Никитен С.М., Пахомов Е.О. К опыту реализации проектов ГЧП в РФ // ЭКО. – 2015. – No 2 (488). – С. 163–175.; Кукура С.П. Теория корпоративного управления. М. ЗАО Изд-во «Экономика». 2004. С. 104.

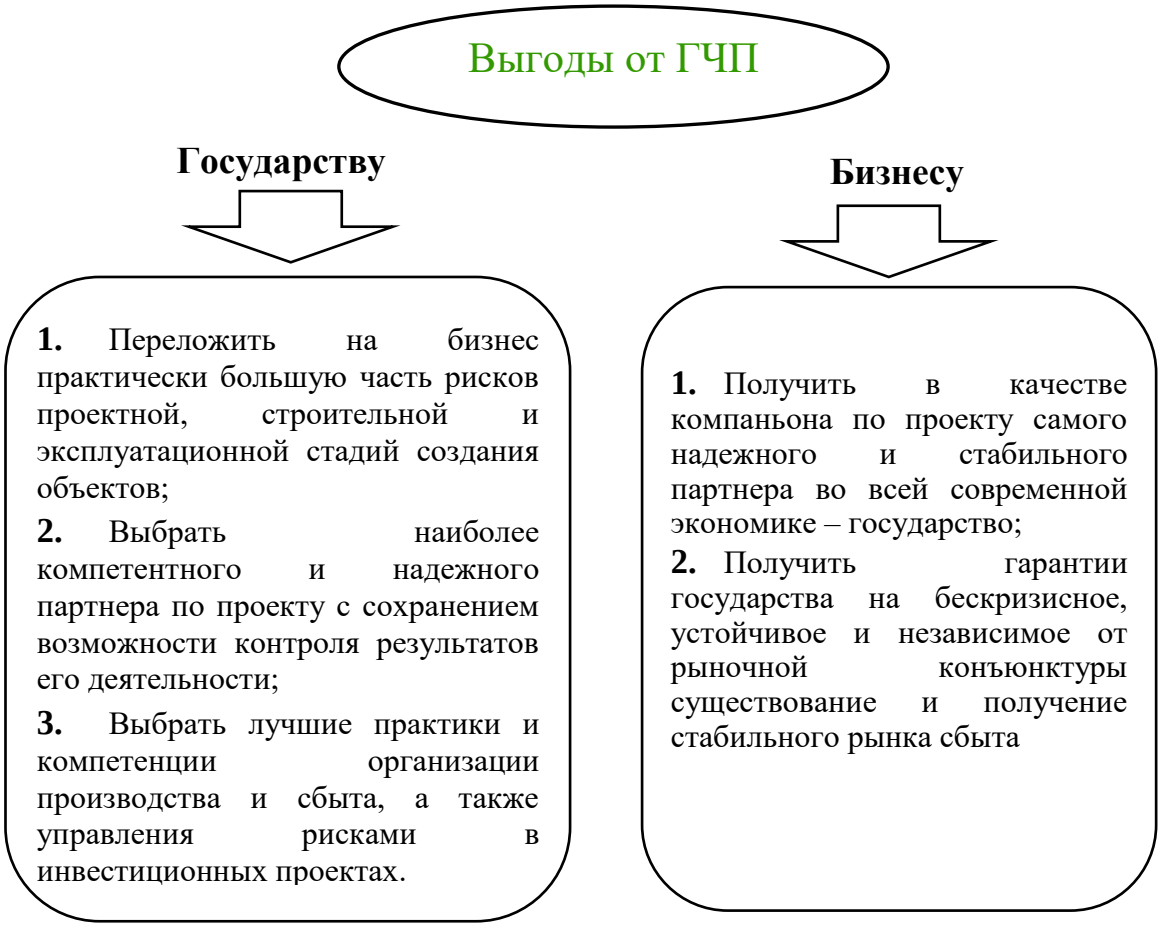


Рис. 6.7. Выгоды государству и бизнесу от реализации инвестиционных проектов на основе применения инструментов ГЧП

Проведенный анализ показывает, что несмотря на то, что для отрасли минерально-сырьевого комплекса отсутствуют видимые препятствия по новым инвестиционным проектам, ГЧП-проекты не получили своего развития. Этот процесс протекает неоправданно медленно. Автор пришел к выводу, что ГЧП-проекты, которые ориентированы на инновационную модель по комплексному освоению недр среди всех форм реализации ГЧП-проектов, вправе рассчитывать на большую перспективу в будущем. Именно такая форма реализации инвестиционного проекта способна кардинально решать проблему отрасли минерально-сырьевого комплекса.

6.3. Источники и действующие ограничения по финансированию проектов ГЧП в минерально-сырьевом комплексе

Решение о реализации любого инвестиционного проекта по той или иной схеме - особенно в рамках ГЧП - всегда предполагает получение государством ответа на вопрос, является ли предложенный способ наиболее эффективным методом использования конкретного ресурса, в частности, денег.

Традиционно в мировой практике для ответа на этот вопрос проводят рассмотрение предлагаемого метода реализации проекта по четырем основным критериям: целесообразности реализации и экономическая обоснованность проекта в аспекте социально-экономической ситуации в стране и наличия планов по развитию промышленной или общественной инфраструктуры конкретного сектора экономики; жизнеспособности в аспекте возможности привлечения частных инвестиций и обеспечения прибыльности; наличия бюджетной финансовой выгоды (Vfm), подтверждающей получение лучшего качественного результата при наименьшем вложении средств; фискальной реализуемости в условиях сокращения расходов государства и действия иных бюджетных ограничений[147].

ГЧП не дает возможности строить без денег. Также как и любые инвестиционные проекты с государственным участием ГЧП нуждается в поступательном развитии экономики страны, равновесии и стабильности на товарных, сырьевых и финансовых рынках, отсутствии бюджетных проблем и сравнительно низких процентных ставках по кредитам, доступности капитала на финансовых рынках. В связи с тем, что долгосрочные бюджетные обязательства государства приравниваются к займам, возникает необходимость в долгосрочном и качественном

[147] Senguepta C. Financiala Analysus and Modelling Usinga Excel and VCBA. Secolnd New Jersey: John Wiley &Sons, Inc, 2011.

планировании бюджетных поступлений, позволяющим обеспечить выполнение этих обязательств. В противном случае никакая бюджетная система не выдержит аналогичных объемов заемного финансирования со сроком реализации достигающим 50 лет, поскольку – согласно соглашению с частным партнером – государству придется их возмещать на фоне экономического спада, стагнации и существенного роста стоимости денежных заимствований[148].

В этой связи рассмотрим источники и действующие ограничения по финансированию проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса.

Основными формами государственного финансирования проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса являются[149]:

– долгосрочные целевые программы – федеральные, региональные и муниципальные. Они, в частности, могут предусматривать предоставление субсидий бюджетам бюджетной системы нижестоящего уровня государственной власти. Средства, предусмотренные соответствующей долгосрочной целевой программой, расходуются государственно-правовыми образованиями посредством заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов при закупке товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд или заключения соглашений о ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса. По каждой такой программе ежегодно проводится оценка эффективности её реализации и расходовании финансовых средств, по результатам которой может быть принято решение о сокращении (начиная с очередного

[148] Yescomb E.R. Principls of Projectes Finance / Academica Press, New York – 2014.
[149] Прокофьева Л.М. О современных проблемах геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых М.: МГРИ-РГГРУ, 2017. – 126 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://mgri-rggru.ru/fondi/libraries/index.php?login=yes&ELEMENT_ID=4209

финансового года) средств на реализацию программы или о досрочном прекращении её реализации;

- государственные и муниципальные (бюджетные) гарантии. Наличие в проектах ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса бюджетных гарантий существенно повышают их привлекательность для частных инвесторов;
- прямые бюджетные инвестиции - часть средств бюджета соответствующего уровня, направляемые в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ для реализации проекта ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса. Выделение прямых бюджетных инвестиций фактически означает непосредственное вхождение государства в уставный капитал специальной проектной компании - SPV и принятии им соответствующей части рисков, прежде всего строительных и эксплуатационных.

В качестве источников внебюджетного финансирования следует отметить следующие[150]:

- собственные средства частных партнеров и привлеченных в проект инвесторов;
- фонды прямых инвестиций;
- международные финансовые институты;
- государственные корпорации и институты развития;
- коммерческие и некоммерческие кредитные организации (прежде всего, банки).

Из обширной международной практики ГЧП следует, что при реализации крупных инфраструктурных проектов, рассчитанных на длительный срок окупаемости, как правило, практически всегда возникает проблема недостаточности выделенного под проект финансирования (как

[150]Dufficy F. United Kingdom / PPP in Europe. – London: CMS Legal Services EEIG, 2010. - 154 p

государственного, так и частного) в связи с их неизбежной ограниченностью. Для выхода из таких ситуаций партнеры вынуждены привлекать к финансированию проекта долговой капитал[151].

К сожалению, в Российской Федерации схема долгового финансирования проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса не получила должного распространения по причине недостаточности их правовой регламентации в действующем законодательстве, в частности неурегулированостью вопроса по использованию инсайдерской информацией и манипулированием финансовыми рынками, возможности использования государственных долговых обязательств (государственных гарантий, бюджетных кредитов, грантов и субсидий) и финансовых инструментов частных структур - корпоративных ценных бумаг, инфраструктурных облигаций, векселей и т.д.)[152]. Немного более доступными долговыми инструментами являются такие инструменты, как долгосрочный банковский кредит, однако в текущих условиях практического отсутствия бюджетного финансирования, жестких финансовых ограничений по заемному кредитованию и недостаточной капитализацией российского банковского сектора финансировать проекты ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса могут лишь единицы из всех российских банков, да и то под соответствующее финансовое обеспечение государства.

Принято считать, что на практике существует три традиционные, а потому наиболее распространенные, формы финансирования проектов ГЧП[153]

---

[151] Senguepta C. Financiala Analysus and Modelling Usinga Excel and VCBA. Secolnd New Jersey: John Wiley &Sons, Inc, 2011.;
Yescommbe E.R. Principrles of Projectes Finance / Academics Press, New York – 2013.

[152] Абрамов Р.А., Заернюк В.М., Забайкин Ю.В. Долгосрочное финансирование проектов государственно-частного партнерства: опыт, проблемы и пути решения // KANT 2019. № 2 (31)

[153] Гооссен Е.В. Перспективы развития ГЧП-проектов в сфере ТЭК России: оценка и текущее состояние // Фундаментальные исследования. 2016. No 11-2. С. 362-366.;
Михеева О.Л. Финансово- правовые проблемы государственного частного партнерства. М.Анкил.2008.С.9-17.

- **государственное финансирование,** при котором государство привлекает в проект ГЧП заемные средства через кредитование частного партнера путем предоставления ему различного рода грантов, субсидий или гарантий по долговым обязательствам. Как правило, государство в лице исполнительных органов государственной власти имеет возможность получать кредиты на финансовом рынке по более низкой процентной ставке, чем частные партнеры. Однако государство всегда ограничено в свободных средствах, с одной стороны, финансовыми возможностями бюджетной системы - максимальный объем заимствования государством на рынке капитала ограничивается законом о бюджете на текущий год, а с другой стороны тем, что у государства всегда имеется целый ряд социальных программ и общественно значимых проектов, конкурирующих между собой за получение этих ограниченных финансовых ресурсов;
- **корпоративное финансирование,** при котором частный партнер привлекает в проект ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса заемные средства, используя свой «goodwill» - репутационный потенциал, хорошую кредитную историю и имеющийся в его распоряжении бизнес. Безусловно, частный партнер имеет значительно больше возможностей привлечь заемное финансирование от более широкого спектра частных инвесторов, однако объем необходимых инвестиций в проект и недостаточность его прибыльности в будущем могут не оправдать надежд инвесторов по уровню доходов от вложения своих денег в проект, что ведет к повышению стоимости такого финансирования, а потому не всегда может быть доступно для частного партнера;

- **проектное финансирование,** при котором заемное финансирование проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса осуществляется под гарантии ожидаемой прибыли от эксплуатации создаваемого объекта соглашения без права или с ограниченным правом регресса, т.е. обратного требования кредитора о возмещении предоставленных заемщику денежных средств. Основной возврат вложенных в проект средств (собственных и заемных) происходит за счет денежных потоков, непосредственно генерируемых проектом. Банковские и иные кредиты предоставляются напрямую создаваемой специальной проектной компании - SPV. При этом финансирующие лица для погашения кредитов рассчитывают на денежные потоки проекта, а в качестве обеспечения долга выступают текущие активы SPV компании и будущие доходы от реализации проекта, чем, впрочем, и ограничивается его объем. Таким образом, долг SPV компании не отражается ни в балансе акционеров SPV компании, ни в балансе частного партнера, ни в балансе государственного партнера[154].

Структура проектного финансирования состоит из собственного капитала проекта ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса, предоставленного частным и государственным партнерами, а также инвесторами проекта и заемного капитала, предоставленного одной или несколькими группами лиц. Поскольку проектное финансирование предполагает вовлечение в него на основе заключаемых договоров большого количества лиц, каждое из которых принимает на себя лишь небольшую часть общего риска не завершения проекта, в результате чего

[154] Попова С.С. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм привлечения инвестиций в области добычи полезных ископаемых // в сб. научных трудов 3-й конференции Международной научной школы акад. К.Н. Трубецкого «Проблемы и перспективы комплексного освоения и сохранения земных недр». - 2018. С. 84-86.

риски дробятся на значительно более мелкие, тем самым становясь приемлемыми для всех участников проекта ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса.

Характерными чертами проектного финансирования[155] является наличие:

- основных, оборотных фондов и денежных потоков, отражаемых на балансах специально созданный SPV компаний. Стоимость проекта ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса обособлена от балансов его участников, а гарантия возврата кредита и вложенных денежных ресурсов определяется только экономическим эффектом от реализации проекта. При этом актив SPV компаний может выступить в как обеспечивающий кредит залог;
- в системе проектного финансирования отсутствует исключительная зависимость проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса от стоимости задействованного актива и размера процентной ставки, а также по срокам предоставленных кредитов. Успешное завершение проекта является самым существенным фактом для всех его участников, которые находятся в зависимости от итогов реализации проекта и его чувствительности к различного рода воздействующим факторам;
- частный партнер, другой участник, непосредственно занятый в проекте, и заинтересованное третье лицо вправе создать управляющую компанию с целевым назначением (оператор проекта), которая отвечает за изучение его финансово-экономической жизнеспособности, выработку стратегии

[155] Максимова В.В. Подготовка проекта государственно-частного партнерства, 2013.165 с.; Yescommbe E.R. Principrles of Projectes Finance / Academics Press, New York – 2013.

развития, формирование пакетов по гарантиям и обязательствам. Зачастую в этих целях проект ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса регистрируется как самостоятельное юридическое лицо;

– в отличие от обычного кредита, при котором заемщик, инвестор или партнер проекта полностью берет на себя риски, проектное финансирование основано на их распределении между всеми участниками проекта, включая государство. Участники организуют систему рационального управления рисками, согласовывают свои цели, интересы, принимают стратегические управленческие, инвестиционные и финансовые решения, оценивают их последствия и создают скоординированную программу реализации проекта, при необходимости внося в нее изменения с учетом обратных связей и поступающей новой информации.

Преимуществами проектного финансирования являются [156] [157]:

– ограничение ответственности сторон соглашения - учредителей SPV-компании[158], предоставляющих акционерный капитал. Финансирующие лица проекта заинтересованы в его успешной реализации, поскольку для возврата выданных ими кредитов они вынуждены полагаться только на финансовое обеспечение самого проекта и его способность генерировать денежный поток, достаточный для покрытия долговых обязательств;

– высокий объем привлечения долгового капитала (заемного финансирования), достигающий 90 процентов стоимости проекта

[156] Минязев М.Р. Реализация региональных инвестиционных проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. Т. 3. No 79. С. 213-217.
[157] Dufficy F. United Kingdom / PPP in Europe. – London: CMS Legal Services EEIG, 2010. - 154 p.
[158] SPV или SPE (от англ. **special purpose vehicle**) — **компания** специального назначения, или «проектная компания», созданная для реализации определённого проекта или для определённой цели

ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса. При этом стоимость долгового капитала объективно отражает объем рисков проекта;

- возможность учреждения нескольких SPV-компаний под реализацию лота проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса и вынесения их рисков за основной баланс участвующих в проекте юридических лиц - частной компании, исполнительного органа государственной власти или финансирующего лица;
- сокращение «агентских» и «транзакционных» издержек, отражающих имеющиеся противоречия между различными группами участников «внутри» учрежденной ими SPV компании в ходе реализации проекта.

Очевидно, что проектное финансирование является наиболее гибкой, рациональной и перспективной формой долгосрочного финансирования проектов ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса, что позволяет достичь кумулятивного экономического эффекта за счет использования ограниченных бюджетных ресурсов, частной финансовой инициативы и инвестиций[159].

Можно предположить, что данные о стоимости финансирования проектов на сегодняшний день являются наиболее доступными. Однако действительно точное знание и оценка стоимости такого финансирования находится в распоряжении частных компаний, которые не намерены бесплатно делиться этой ценной информацией с государством[160].

[159] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка сравнительного преимущества механизмов государственно-частного партнерства в недропользовании // KANT 2019

[160] Заернюк В.М., Леонова В.П. Источники и ограничения финансирования проектов государственно-частного партнерства // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право. 2019. № 2 (24). С. 45-50.

Глава 7. Обоснование выбора государственно-частного партнерства как способа реализации проектов в сфере минерально-сырьевого комплекса

7.1. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием

В настоящее время процедура по обоснованию выбора ГЧП как вида реализации инвестиционного проекта, предусмотренная федеральным законодательством о ГЧП, не имеет широкой правоприменительной практики и характеризуется участниками рынка как неустоявшаяся и требующая доработки. Обязательная практика проведения процедуры обоснования сравнительного преимуществ (по 224-ФЗ) для всех проектов ГЧП характеризуется сложностью и трудоемкостью вне зависимости от масштабов и отраслей, а также практика обязательного учета результата таких анализов по принятии решения о реализации или по заключению соглашений, являются одними из основных барьеров по запуску проекта ГЧП согласно нового законодательства[161].

Сложившаяся ситуация указывает на необходимость выработки единой стратегии и последовательной программы действий по внедрению и совершенствованию института оценки проектов ГЧП.

Мировая практика по выбору оптимальных способов реализации инвестиционных проектов с государственным участием, в том числе, реализуемых по ГЧП, получила название «valie for maney» или VfM. Прежде всего использование данного принципа применяется на этапах по структурировании проектов в целях выбора наиболее эффективных

[161] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика устойчивого развития 2019. № 2.

государству параметров реализации инвестиционных проектов, таких как: правовые, финансовые и технических.

Определения понятия «Valie for maney» имеют различия. Так, британским Казначейством применяется следующая трактовка:

«Valie for maney» (VfM) - является оптимальным сочетанием цены и качества (пригодность по достижению определенных целей) продукции, товаров и услуг для удовлетворения потребности потребителей на протяжении всех их жизненных циклов».

Согласно указанного определения, анализы VfM в Великобритании являются лишь одними из составляющих применяющейся процедуры оценоки проекта ГЧП. К числу других критериев оценки проектов ГЧП обычно т критерии: 1) осуществимости и экономической эффективности проектов (то есть, жизнеспособность данного проекта, вне зависимости от того, будут ли они реализованы по принципау ГЧП или по иным моделям); 2) коммерческой эффективности (то есть, будут ли проекты обеспечить адекватную отдачу по выделенным инвестициям, приемлемым для инвесторов); 3) доступности бюджетных средств или так называемый критерий бюджетной обеспеченности.

Рядом стран, таких, например, как республике Корея, для анализа VfM используют для обозначения оценки проектов ГЧП ряд критериев, привязанному к термину VfM.

Исследованием ОЭСР выявлено, что 19-ю из 20-ти обследованных стран применяются те или иные формы подобного анализа для оценое по предполагаемым проектам ГЧП.

Подход к VfM значительно различается в практике западных государств в процесск оценки проектов, которые предполагают оплату потребленных услуг пользователем. В то же время анализ VfM будет менее актуальным в том случае, когда установленная плата за использование услуг по модели ГЧП будет более вероятной, нежели в

варианте реализации проектов на основе госзакупок. Так, в Чили анализ VfM ограничивают только ГЧП в социальной сферой, где плату за доступность к услуге полностью покрывает государство.

Франция для анализа VfM использует лишь проекты, называемые с «плата за доступность», а что касается проектов, по которым возвращение вложений инвесторов осуществляют через оказание услуг и сбора платы прямо пользователями, имеющие иные правовые условия, не позволяющие применять анализы VfM.

Часто анализ VfM применяют только к проектам, которые уже намечены и предназначены для реализации по схемам ГЧП. То есть, начальное решение по использованию при реализации проектов механизма ГЧП или не использованию основывают на оценке качества проектов и принимают чаще всего без каких-либо конкретных методологических оценок (хотя эти решения могут быть впоследствии проверены в процессе проведения анализа VfM).

Примерно таким же образом, в Корее решения о реализации проектов на основе использования механизма ГЧП принимают уполномоченные органы в сфере госзакупок. Органы, ответственные за продвижение инвестиционного проекта (как реализуемого по схеме ГЧП, так и по другой схеме), используют анализы VfM только по проектам, реализуемым по схемам ГЧП. Если проекты имеют требуемое соотношение выгоды и издержки, но реализуются не по схемам ГЧП, то в отношении их анализы VfM не проводят.

Кроме этого, этапы при анализе VfM в ходе разработки проектов ГЧП представляют собой компромиссы по отношению к доступности и точности информации (имеют ограничения на ранней стадии проектов), а также к значимости результата этих анализов, которые обычно проводят на завершающих стадиях, когда уже представляется затруднительным изменять схемы, по которым будут реализовываться проекты.

Многими странами устанавливаются этапы производства анализа. При этом на ранней фазе анализа приоритет отдается качественному анализу, нежели количественному анализу.

Основные проблемные вопросы в процессе внедрения и непосредственного проведения оценки VfM для проектов ГЧП, можно охарактеризовать следующим:

- насколько такого рода оценку в принципе можно применять и рассчитывать на ее эффективность когда идет речь о принятии управленческих решений в отношении проекта ГЧП?
- какими критериями правильнее всего пользоваться в ходе проведения таких оценок для проекта ГЧП?
- каким образом можно регламентировать данную процедуру с тем, чтобы обеспечивать максимально возможную репрезентативность по полученным выводам, не создавая избыточного барьера в процессе запуска нового проекта ГЧП?

Принимая во внимание рассмотренный международный опыт можно предположить, что применение оценок VfM могут быть эффективными для российской системы по управлению проектом ГЧП[162]:

- если используемый подход будет применятся по всем возможным формам реализации инвестиционного проекта с бюджетным участием;
- если такую оценку будут проводить по двум этапам (1-й - качественной оценки возможного применения механизма ГЧП и целесообразность проведения наиболее глубоко VfM; 2-й этап связан с более глубокой количественнй оценки VfM);
- если такие оценки будут проводиться в 1-ю очередь в целях содействия по структурированию проекта и определению

[162] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4А. - С. 7-14.

оптимального состава, учитывающего правовую и финансовую модель, а не с целью ухода от ответственности по принимаемым управленческим решениям или созданию дополнительного рычага контроля контролирующими организациями;

- если количественный результат таких оценок не будет рассматриваться как решающий результат (например, однозначно отказаться от реализации проектов, когда результат количественной оценки показал отрицательное сравнительное преимущество);
- если такие оценки будут проводиться в выборочном порядке с учетом масштаба проектов (с целью избежать ситуацию, когда затраты по оценке станут сопоставимыми с привлекаемым в проект частным ресурсов) и/или в предлагаемом механизме возврата ресурсов (например, подвергаются оценке только тот проект, возврат вложенных инвестиций по которому полностью покрывается бюджетом).

7.2. Рекомендации по оценке сравнительного преимущества механизмов ГЧП в сфере минерально-сырьевого комплекса

При разработке любых инвестиционных проектов будет целесообразным проведение сравнения эффективности применения того или иного способа их реализации, для выбора оптимального.

Сравнительная оценка возможных способов реализации инвестиционного проекта не заменяет процедуру выбора наиболее эффективного (нужного) для государства проводится первостепенно для определения лучшего правового, финансового и технического условий реализации конкретного уже выбранного проекта.

Вне зависимости от форм реализации инвестиционных проектов они всегда подвержены внешнему фактору, которые влияют на расходную и

доходную часть по проектам касательно запланированного их уровня. К числу таких факторов можно отнести политический фактор (проведение протестов и митингов, затягивающих сроки реализации проектов), экономический фактор (негативные данные по инфляции, курсу валюты, существенно сказывающихся на стоимости создания объектов), земельный фактор (выявленные ограничения на используемых земельных участках) и другие события, оказывающие, как правило, удорожание стоимости как при создании, так и в процессе эксплуатации объектов.

Выбор лучшего из возможных способов реализации инфраструктурного проекта не может основываться только на сравнении прямых бюджетных эффектов (чистых приведённых затрат бюджета с учетом поступлений). При таком сравнительном анализе целесообразно учитывать: распределение рисков, доступность бюджетного финансирования и иные качественные и количественные параметры[163].

В РФ процедура по обоснованию выбора ГЧП как одного из способов осуществления проектов предусматривается лишь для проекта ГЧП по 224-ФЗ, на этапах по подготовке проектов, в основу чего берется сравнение по чистым приведённым затратам и поступлениям в бюджет с учетом наступления рисков как для ГЧП, так и для «госзаказа».

В процессе подготовки любых инвестиционных проектов будет целесообразным проведение сравнения эффективности применения по различным способам их реализации для выбора оптимальных вариантов проектов (**Приложение Б**).

Сравнительная оценка возможных способов реализации инфраструктурного проекта не заменяет процедуру выбора наиболее эффективного (нужного) для государства проекта из возможных (рассматриваемых, находящихся в проработке), она должна проводиться в

[163] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика устойчивого развития 2019. № 2.

прежде всего с целью определить лучшую правовую, финансовую и техническую составляющую по условиям реализации конкретных уже выбранных проектов.

Оценка социально-экономической эффективности представляется в достаточной мере субъективной и весьма сложной в части определения стоимостной оценки эффекта воздействия проекта ГЧП на изменение целевых показателей документов государственного планирования развития территорий.

Значительно более серьезной проблемой для развития ГЧП в нашей стране представляется отсутствие до настоящего времени эффективной методики оценки показателя бюджетной финансовой выгоды (Vfm) для принятия государством квалифицированного решения о своем участии в таких проектах, которая активно применяется во всех странах, реализующих инвестиционные проекты на принципах ПЧП[164].

Из мировой практики следует, что для разработки такой методики необходимо иметь достаточно обширную информационную базу данных по четырем видам показателей, составляющим минимально необходимый для качественного анализа инструментарий оценки бюджетной финансовой выгоды (Vfm) набор данных:

- исторические данные (собранные на временном промежутке, превышающем жизненный цикл успешно завершенных проектов ГЧП) о затратах государства и бизнеса для аналогичных проектов ГЧП;
- информация по стоимости риска при проектировании, строительстве и эксплуатации для государств и бизнеса, отражающих реальные объективные данные по превышению фактических затрат партнеров над первоначально

[164] Заернюк В.М., Леонова В.П. Источники и ограничения финансирования проектов государственно-частного партнерства // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право. 2019. № 2 (24). С. 45-50.

запланированными параметрами на всех стадиях жизненного цикла проекта;

- стоимости бюджетного финансирования проектов ГЧП для соответствующих уровней бюджета Российской Федерации и частных финансовых ресурсов проектов;
- общей стоимости по всем затратам жизненного цикла проектов ГЧП.

Можно лишь сожалеть, что наша страна располагает только отрывочными, неструктурированными и плохо коррелируемыми статистические данными по затратам государственных секторов промышленности и бизнеса лишь по ограниченному количеству аналогичных по составу работ проектов ГЧП. Данные о реальных затратах, не говоря уже о реальных превышениях сметных затрат, отсутствуют вовсе или тщательно скрываются, Таким образом, на сегодняшний день реально сравнение эффективности государства и частного секторов в управлении риском при проектировании, строительстве и эксплуатации практически невозможно.

Составляет значительную сложность получение сведений о стоимости жизненного цикла проекта. Ряд опытных частных компаний, заинтересованных участвовать в проекте ГЧП, обладают значительным опытом и хорошо представляют себе жизненный цикл создания и длительной эксплуатации объектов по инфраструктуре и связанным с ними затратами. Государству такая информация не ведома и поэтому государство не имеет моделей жизненного цикла проектов ГЧП по такого рода объектам соглашения[165].

Конечно, в сложившейся ситуации можно ограничиться построением, «теневой моделью» частного сектора, рассчитывающих на данные,

[165] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развития государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра 2019. Том 9. № 3А. С. 265-274.

полученные в результате диалога с рынками и бенчмаркингом. Однако в целом такой подход не решает имеющуюся в России проблему отсутствия реальных оценок, как было отмечено в параграфе 2.3. настоящей работы) и точного понимания затрат государства и бизнеса при реализации инвестиционного проекта полностью за счет бюджета или совместно на принципах ГЧП.

Можно предположить, что данные о стоимости финансирования проектов на сегодняшний день являются наиболее доступными. Однако действительно точное знание и оценка стоимости такого финансирования находится в распоряжении частных компаний, которые не намерены бесплатно делиться этой ценной информацией с государством.

Цель проведения оценки бюджетной и финансовой эффективности проекта заключается в определении коммерческой целесообразности реализации проекта ГЧП (окупаемости проекта для бюджета и частного партнера) и возможности обеспечения финансового покрытия выплат по обслуживанию долга в каждом временном интервале всего жизненного цикла проекта ГЧП.

Мировая практика руководствуется принципом по выбору оптимальных способов реализации инвестиционных проектов с участием государства, в том числе в формах ГЧП, получего название «valuie for moniey» или VfM.

Наиболее распространенный сегодня количественный инструмент оценки бюджетной финансовой выгоды (Vfm) основан на методе, первоначально используемом в практике ГЧП в Великобритании в начале 90-х годов и получившей название «частной финансовой инициативы» (PFI), по которому подлежат сравнению финансовые затраты государства при реализации инвестиционного проекта полностью за государственный счет и при его реализации на принципах ГЧП.

Количественный анализ VfM заключается в осуществлении действий по сравнению двух вариантов: модель ГЧП (базовая) и PSC (аналогичный проект, но в условиях его реализации по прямому бюджетному финансированию - «госзаказа»).

Качественный анализ VfM производят для получения оценки какова целесообразность применения моделей ГЧП, то есть это проверка того, насколько по данному способу реализации проект будет оценен как оптимальный с позиции привлечения внебюджетных финансовых источников. Критериями при проведении таких анализов законодательства в большинства стран четко определяют.

В последнее время анализ критерия бюджетной финансовой выгоды (Vfm) все чаще стал использоваться для оценки проектов ГЧП для сравнения эффективности использования при их реализации различных моделей проекта ГЧП, в которой главной целью расчетов является определение оптимального соотношения бюджетной финансовой выгоды (Vfm) и факторов, определяющих величину расходов государства, прежде всего объемов передаваемых частному партнеру рисков проекта.

В большинстве стран, активно применяющих механизмы ГЧП, процедура обоснования сравнительного преимущества (VfM) по выбранной форме реализации проектов того или иного вида считается обязательной. При этом предусматривается как предварительно качественные, так и проведенные в деталях, количественные анализы. Принципы таких оценок закреплены правовыми актами, а методики носят характер рекомендательных.

Большинство стран отмечают тенденцию снижения роли количественных оценок VfM в процессе принятия управленческих решений.

Более того страны с развитыми практиками применения механизмов ГЧП принципы VfM применяют для практически любого проекта,

предусматривающего бюджетное финансирование, в том числе которые реализуются на принципах государственного заказа.

Также международный опыт показывает, что проведение количественных оценок сравнительного преимущества тех или иных форм реализации инвестиционных проектов нужно с позиции целесообразности учесть особенности рассматриваемой формы, влияющей на издержки, речь идет, например, о транзакционных издержках, нефинансовых выгод и другое.

В РФ основные принципы методики оценки рисков при сравнительных оценках возможных вариантов реализации инвестиционных проектов представлены в Правилах по формированию и использованию средств бюджета Инвестиционного фонда РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 01 марта 2008 г. № 134[166].

Опираясь на указанные принципы, оценка сравнительного преимущества должна проводиться по трем критериям оценки эффективности проектов ГЧП[167]:

I. По финансовой эффективности

$NPV_{ppp} \geq 0$ при $r_{ppp} \geq 8\ \%$ (1)

где: NPV_{ppp} - чистая приведенная денежного потока, генерируемого доходом бюджета РФ при реализации проектов, в руб.

$NPV_{pp} \geq 0$ при $r_{pp} \geq 11\ \%$ (2)

где: NPV_{pp} - чистая приведенная стоимость проекта, в руб.

$DSCR_t \geq 1$ (3)

[166] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика устойчивого развития 2019. № 2.

[167] Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка сравнительного преимущества механизмов государственно-частного партнерства в недропользовании // KANT 2019.№ 3.

где: $DSCR_t$ - коэффициент задолженности, который показывает способность организации производить выплаты по долговым обязательствам.

II. По бюджетной эффективности

$$E_b = \frac{\text{приведенная сумма поступлений в бюджет}}{\text{приведенная сумма затрат бюджета}} \geq 1 \qquad (4)$$

III. По бюджетной обеспеченности

$$S_b = \frac{\text{Прогнозная доходная база}}{\text{Прогнозные расходы бюджета с учетом проекта}} \geq 1 \qquad (5)$$

Сравнивать преимущества по различным вариантам реализации инвестиционных проектов целесообразно осуществлять используя сопоставление полных сумм затрат бюджета по проектам с учетом возможного риска по проектам, которые реализуются по госзаказу с использованием механизмов ГЧП (табл. 7.1).

Вероятность наступления рискового события, которое учитывается в процессе сравнения, не будет зависеть от выбранных форм реализации проектов – проект ГЧП, либо проект по госзаказу, при сравнительных оценках риска значение будет иметь только разделение риска между сторонами, участниками проектов. В методике, на наш взгляд, нужно предусмотреть положение, по которому нужно исходить из того, что в «госзаказе» каждый возможный риск имеют публичные партнеры и поэтому их нужно учитывать в полной мере исходя из вероятности, выбираемой в установленном диапазоне.

Таблица 7.1

Расчет сравнительного преимущества различных вариантов реализации инвестиционного проекта

№	Статьи сравнения вариантов реализации	Расчет наличия сравнительного преимущества	
		Госзаказ (контракт)	**ГЧП**
1.	Полная сумма затрат бюджетных средств по проекту	A=A1+A2+A3-C1	B=B1+B2+B3-C2
1.1	Затраты бюджета на прединвестиционной стадии реализации проекта (проектирование, подготовка земельного участка, создание транспортной инфраструктуры, подвод коммуникаций и прочее)	A1	B1
1.2	Затраты бюджета на этапе создания объекта	A2	B2
1.3	Затраты бюджета на этапе эксплуатации объекта	A3	B3
1.4	Поступления от реализации проекта в бюджет – налоги и другие обязательные платежи доходы от оказания услуг и прочие	C1	C2
2.	Стоимость рисков*	D1 = k1*A1 + . . .k3*A3 + k4*C1	D2 = k1*B1 + . . .k3B3 + k4*C2
3.	Ставка дисконтирования	r	r
4.	Чистые приведенные затраты бюджета	X1 = (A+D1) / (1 + r)n	X2 = (B + D2) / (1 + r)n
5.	Коэффициент оценки сравнительного преимущества	Kvfm = 1 – X2/X1 ≥ 0	

* k1 . . . kn – вероятности наступления рисков

Риски оцениваются по основным укрупненным группам, вероятности влияния на затраты (поступления) по проекту которых закреплены нормативно (диапазоны). При этом вероятности присваивались регулятором по укрупнённым группам в соответствии со следующим

принципом - чем менее управляемыми и предсказуемыми являются рисковые события, тем выше будет применяемая вероятность риска.

Вероятность наступления рисковых событий применительно к инвестиционному проекту в целом не зависимо от выбранного варианта его реализации характеризуется данными табл. 7.2.

Таблица 7.2

Диапазон вероятностей наступления рисковых событий

№	Укрупненная группа рисков проекта	База оценки (доходы / расходы бюджета по проекту)	Диапазон вероятностей
1.	Риски выручки	Выручка от платных услуг потребителям	20 % - 40 %
2.	Риски эксплуатации	Себестоимость и затраты на обслуживание	15 % - 25 %
3.	Риски строительства	Объем капитальных затрат по проекту	5 % - 10 %
4.	Риски подготовитель-ного этапа	Стоимость проектирования и подготовки земельного участка для реализации проекта	5 % - 10 %

Резюмируя, можно отметить, что в сложившейся ситуации необходима выработка единых стратегий и последовательных программ действий, связанных с внедрением и совершенствованием института оценки проектов ГЧП, в том числе реализуемых на условиях концессии применительно к объектам отрасли минерально-сырьевого комплекса.

7.3. Стандарт внедрения лучших практик ГЧП в социальной сфере

Для внедрения лучших практик ГЧП в социальной сфере в публично-правовом образовании должна быть сформирована управленческая команда, которая на каждом из этапов жизненного цикла проекта будет контролировать ход его реализации и предпринимать меры, направленные на:

- обеспечение высокого качества проработки и постоянной верификации параметров и условий реализации проекта;
- повышение степени управляемости и контролируемости результатов реализации проекта;
- снижение существующих и потенциальных административных и иных барьеров, препятствующих успешной реализации проекта;
- обеспечение максимальной информационной открытости всего процесса управления проектом, с целью привлечения максимально широкого круга участников.

Жизненный цикл проекта, его основные этапы, ключевые шаги и примерные сроки представлены в табл. 7.3.

Стоит обратить внимание, что реализация инфраструктурного проекта в рамках прямого бюджетного участия («государственного заказа») укрупненно предполагает три обособленных с точки зрения контрактных отношений и, как следствие, бюджетирования этапа:

Этап 1: внесение в бюджет необходимых средств и заключение контракта на проектно-изыскательские работы;

Этап 2: внесение в бюджет необходимых средств и заключение контракта на строительные работы (возможно с оснащением необходимым оборудованием);

Этап 3: передача введенного в эксплуатацию объекта в хозяйственное введение или оперативное управление бюджетному учреждению или унитарному предприятию, с выделением соответствующих средств в бюджете на государственное задание или иную форму финансирования деятельности по эксплуатации объекта.

На каждом из указанных этапов распорядитель бюджетных средств может прекратить или приостановить реализацию проекта с учетом бюджетной ситуации или иных обстоятельств.

Таблица 7.3

Жизненный цикл реализации проекта ГЧП[168]

Инициирование и разработка проекта	Оценка и согласование проекта	Принятие решения о реализации проекта	Подготовка и проведение конкурса	Коммерческое финансовое закрытие	Реализацич проекта
ЦЕЛЬ: Всестороннее описание проекта и определение его оптимальных параметров при заданных ограничениях	**ЦЕЛЬ:** Оценка целесообразности реализации проекта на предлагаемых условиях и учет позиции всех участников проекта	**ЦЕЛЬ:** Утверждение существенных условий проекта и параметров конкурсного отбора, запуск конкурсной процедуры	**ЦЕЛЬ:** Отбор частного партнера, соответствующего всем установленным требованиям и предложившего лучшие условия реализации	**ЦЕЛЬ:** Утверждение итоговой версии соглашения с учетом интересов всех сторон, а также подписание иных договоров в том числе кредитных для реализации проекта	**ЦЕЛЬ:** Контроль за ходом реализации проекта и соблюдений частным партнером условий соглашения
ОСНОВНЫЕ ШАГИ: • Разработка и согласование концепции • Анализ исходных технических данных • Оценка спроса на объект • азработка правовой и финансо-вой модели • Проведе-ние сценар-ного анализа • Тестиро-вание проекта по рынку • Опреде-ление оптимальных технико-экономи-ческих параметров проекта и правовой модели **СРОКИ:** • 224-ФЗ - 90 дней	**ОСНОВНЫЕ ШАГИ:** • Первичное согласование проекта с заинтересо-ванными ОИВ • Проведение оцени эффек-тивности и определения сравнительного преимущества проекта • Итоговое тестирование проекта по рынку • Определение всех существенных условий проекта **СРОКИ:** • 224-ФЗ - до 90 дней • 115-ФЗ не ограничено (примерно 3-4 месяца)	**ОСНОВНЫЕ ШАГИ:** • Разработка проекта нормативного-правового акта о реализации проекта ГЧП или о заключении концессионного соглашения • Согласование и принятие нормативно-го-правового акта, который определит существенные условия проекта, запускает конкурс и определяет иные мер-ия **СРОКИ:** • 224-ФЗ - до 90 дней • 115-ФЗ не ограничено (примерно 3-4 месяца)	**ОСНОВНЫЕ ШАГИ:** • Подготовка объекта (-ов) для заключения соглашения по итогам конкурса • Внесение необходимых изменений в документы стратегичес-кого плани-рования • Форми-рование конкурсной комиссии • Разработка конкурсной документации • Проведение предквалифика-ционного и конкурсного отбора **СРОКИ:** • От 50 до 90 дней	**ОСНОВНЫЕ ШАГИ:** • Проведе-ние переговоров для итогового согласования текста соглашения в том числе особых обстояте-льств • Коммер-ческой закрытие (подписание соглашения и подрядных договоров) • Финан-совое закрытие (подписание кредитных договоров) **СРОКИ:** • От нескольких дней до полугода)	**ОСНОВНЫЕ ШАГИ:** • Контроль проектировани я и/или строительства объекта • Контроль за техническим обслуживание и/или эксплуатацией объекта соглашения • Приемка объекта по итогам реализации соглашения в том числе возврат объекта в казну (если данная опция применима) **СРОКИ:** • В соответ-ствии со сроками действия соглашения

[168] Лучшие практики реализации проектов ГЧП в социальной сфере [Электронный ресурс]. http://www.pppi.ru/sites/default/files/pdf/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf

В свою очередь, соглашение о ГЧП или концессионное соглашение предполагает обязательное объединение в рамках одного соглашения строительства (реконструкции) и эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта, а также возможность включения в соглашения в качестве обязательства частного партнера проектно-изыскательских работ, причем отказаться от финансовых обязательств, предусмотренных соглашением, публичный партнер (концедент) не может.

Данное различие накладывает на публичную сторону требование о более детальной проработке проекта, предусматривающей: анализ востребованности объекта в долгосрочной перспективе, оценку не только стоимости создания, но и эксплуатации объекта, оптимальную модель распределения рисков между публичной и частной сторонами, решение земельных и иных имущественных проблем до подписания соглашения и пр. В связи с этим применение механизмов ГЧП требует от управленческой команды больших усилий и затрат (финансовых и временных), а также делает более актуальным применение принципов проектного управления при подготовке, заключении и исполнении соглашений и привлечение консультантов на предпроектной стадии.

1. Инициирование и разработка проекта ГЧП

На этапе инициирования и разработки проекта ГЧП можно выделить несколько основных подэтапов управления проектом:

1) Разработка и согласование концепции проекта, формирование рабочей (проектной) группы.
2) Технический, правовой и маркетинговый анализ условий реализации проекта.
3) Подготовка технико-экономического обоснования проекта, в том числе финансовой модели.

4) Разработка укрупненной матрицы рисков проекта (описание рисков проекта).
5) Разработка проекта соглашения или существенных и иных значимых условий соглашения.
6) Разработка инвестиционного меморандума проекта и проведение необходимых переговоров с потенциальными интересантами (если применимо).

Концепция проекта

Единого понимания, что имеется в виду под концепцией проекта, в правоприменительной практике нет. Встречаются как краткие презентации проекта с наиболее значимыми параметрами, так

и развернутые аналитические документы на несколько сотен страниц с детальным анализом преимуществ и недостатков применения той или иной формы реализации проекта, а также текущих условий в которых реализуется проект.

Несмотря на различие в подходах, можно выделить несколько основных вопросов, на которые в обязательном порядке должна отвечать концепция:

- На решение какой проблемы направлен проект и в чем его актуальность?
- Каковы цели проекта и как они коррелируют с целями и целевыми показателями соответствующих документов стратегического планирования?
- Кто основные участники проекта: потенциальный публичный партнер, потенциальные частные партнеры, иные интересанты? Кто должен входить в проектную команду на этапе запуска проекта?
- Каковые основные технико-экономические показатели объекта (объектов), которые планируется создать

(построить/реконструировать), в том числе информация о: земельном участке, функциональном назначении объекта, мощности объекта, предполагаемая общая и полезная площадь объекта?

- Какие услуги или услугу планируется оказывать с использованием объекта (объектов) соглашения?
- Каковы предполагаемые сроки основных этапов реализации проекта: предпроектный этап, проектирование, строительство/реконструкция,эксплуатация и (или) техническое обслуживание?
- Какова предполагаемая общая стоимость создания (строительства или реконструкции) объекта соглашения?
- Готов ли публичный партнер софинансировать частному партнеру создание и (или) эксплуатацию (техническое обслуживание) объекта и в каком объеме?
- Каков ожидаемый объем частных инвестиций в проект?
- Каково предполагаемое распределение обязательств сторон в проекте?
- Какие риски готов взять на себя публичный партнер (укрупненно)?
- Какие риски, по мнению публичного партнера (инициатора), должен нести частный партнер (укрупненно)?
- В чем преимущества использования механизмов ГЧП для реализации проекта (качественная оценка)?

Важной задачей перед формальным запуском проекта и его направлением в установленном порядке в уполномоченный орган (если применимо) является проведение предварительных обсуждений концепции проекта с основными потенциальными интересантами:

органом в сфере экономического развития и инвестиций, органом в сфере бюджета и финансов, органами, уполномоченными в имущественно-земельной сфере, потенциальными инвесторами и экспертным сообществом.

Технический, правовой и маркетинговый анализ

В рамках маркетингового анализа, как правило, определяются следующие аспекты реализации инфраструктурного проекта:

- Является ли создаваемый объект инфраструктуры или оказываемые с его использованием услуги востребованными?
- Каков рынок спроса на объект / услугу в разрезе географии, целевых групп потребителей и их численности, в том числе с учетом тенденций развития?
- Каков уровень конкурентного предложения, планируются ли конкурирующие проекты и учтено ли их влияние?
- Чем подкрепляется уверенность в наличии спроса на услуги в долгосрочной перспективе, в том числе с учетом возможного изменения условий их оказания (сбор платы, расширение доступа и пр.)?
- Какова практика реализации аналогичных проектов в России и за рубежом?

В рамках технического анализа условий реализации проекта, как правило, проводятся следующие виды работ:

- определяется текущее техническое состояние имущественного комплекса, если в рамках проекта предполагается передача частному партнеру какого-либо имущества;
- определяются перечень и технико-экономические показатели создаваемых (реконструируемых) объектов;

- определяются технологии и укрупненный процесс эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта;
- подготавливается техническое задание для проектно-сметной документации (если такая документация не была разработана ранее) или задание на корректировку проектно-сметной документации;
- определяются требования к необходимой инженерной инфраструктуре (подведение электросетей, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, подъездных дорог и пр.);
- проводится укрупненная оценка стоимости капитальных и операционных затрат;
- разрабатывается график строительных работ и необходимых ремонтов.

В рамках правового анализа условий реализации проектов необходимо оценить:

- принципиальную правомерность проекта, в том числе на основе анализа законодательства, судебной и правоприменительной практики;
- доступные правовые формы и модели реализации проекта;
- правовые ограничения и особенности реализации проекта, в том числе правовой статус земельных участков и имущественного комплекса, ограничения отраслевого законодательства и пр.;
- регуляторные риски реализации проекта: бюджетное законодательство, законодательство о защите конкуренции, экологическое законодательство, тарифное регулирование и пр.;
- налоговые аспекты реализации проекта.

2. Подготовка ТЭО, в том числе финансовой модели

Как и для концепции четкого определения понятия технико-экономическое обоснование (далее - ТЭО) проекта не существует. Под ТЭО проекта будем понимать - комплексный документ, обосновывающий целесообразность реализации проекта ГЧП, содержащий как анализ начальных условий реализации проекта (правовых, технических, экономических), так и анализ затрат и доходов при реализации проекта, а также оценку эффективности проекта. Данный документ должен включать в себя:

- Результаты маркетингового, правового и технического анализа;
- Описание выбранной правовой модели реализации проекта;
- Описание технологического процесса;
- Требования к создаваемому объекту и необходимой инженерной инфраструктуре;
- Описание основного оборудования, приспособлений и оснастки;
- Укрупненный расчет капитальных и операционных затрат;
- Укрупненный расчет сводной себестоимости продукции / услуги;
- Сроки осуществления проекта;
- Описание механизма и график платежей;
- Финансовую модель реализации проекта,
- Расчет критериев эффективность (финансовой/ коммерческой, бюджетной, социально-экономической и пр.).

Главной составной частью ТЭО проекта является финансовая модель, но, перед тем как перейти к разработке финансовой модели, инициатор должен определиться с механизмом платежей в проекте, для этого необходимо:

- Определить источники и структуру финансирования проекта на этапе строительства;

- Определить необходимый уровень участия публичного партнера в финансировании реализации проекта;
- Определить порядок и условия распределения сверхдохода в проекте (если применимо);
- Определить систему штрафов при реализации проекта;
- Оценить предполагаемую налоговую нагрузку на частного партнера и возможные налоговые и иные поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации вследствие реализации проекта.

Наряду с правильным распределением рисков к ключевым фактором успешности реализации проекта ГЧП относится определение оптимального уровня участия публичного партнера в финансировании реализации проекта.

Еще один важный вопрос, который напрямую влияет на финансовую модель и обоснование коммерческой и бюджетной целесообразности реализации проекта ГЧП, это срок, на который заключается соглашение.

Есть несколько подходов, которые можно применять при определении сроков реализации проекта:

- Первый подход - «технический»: срок рассчитывается исходя из установленного или общепринятого срока жизненного цикла объекта (сроки строительства + сроки 1-3 обязательных капремонтов + срок приемки). Так, например, определяются сроки почти всех концессионных проектов в дорожной отрасли: 3-4 года строительства + 2 Х 10-12 лет (сроки обязательных капитальных ремонтов) + 2-3 года приемка = 30 лет.
- Второй подход - «финансовый»: в таком случае срок проекта рассчитывается с учетом того, что инвестор должен успеть получить свою требуемую доходность (IRR) при приемлемом для публичной стороны уровне бюджетного участия.

Как правило выбранный в итоге срок заключения соглашения - это комплекс финансового и технического подходов.

В итоге можно сделать вывод, что успешность проекта зависит от оптимального соотношения ряда параметров получаемых в ходе его структурирования:

- ожидаемой (возможной) доходности для частного партнера при реализации проекта и, как следствие, срока, на который заключается соглашение;
- возможного (допустимого) уровня и применимых форм бюджетного участия в финансировании реализации проекта ГЧП, в том числе соотношения «операционного гранта» и «капитального гранта»;
- распределения рисков между сторонами;
- гарантий, которые должны быть предоставлены финансирующим организациям в проекте ГЧП;
- корректности проведенных расчет капитальных и операционных затрат, а также планируемого спроса и доходов в проекте.

Каждый из указанных параметров как в ходе разработки проекта, так и при его последующем согласовании и обсуждении с потенциальными интересантами может изменяться в том числе в целях оптимального сочетания. Именно поэтому для любого проекта ГЧП целесообразно разрабатывать финансовую модель, которая при этом позволяет проводить анализ чувствительности и в автоматизированном режиме может пересчитывать выходные данные при изменении входных значений.

Финансовая модель - это методика расчета финансово-экономических показателей проекта, которая может быть реализована, например, в виде файла электронных таблиц (MS Excel) или настроена в специализированном программном продукте.

Целью разработки финансовой модели является:

- оценка доходов и расходов по проекту;
- определение параметров окупаемости проекта;
- расчет основных показателей эффективности проекта;
- оценка бюджетного участия в реализации проекта: объем выплат бюджета, налоговые поступления, чистая приведенная стоимость проекта для бюджета;
- оценка сравнительного преимущества реализации проекта с использованием механизмов ГЧП;
- количественная оценка рисков проекта как для частного, так и для публичного партнера;

Исходными данными для финансовой модели являются:

- капитальные затраты на создание (реконструкцию) объекта соглашения;
- операционные затраты на эксплуатацию и (или) техническое обслуживание объекта соглашения, в том числе с учетом инвестиционных затрат частного партнера, компенсируемых на этапе эксплуатации;
- объем производимых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг;
- прогноз тарифом (если применимо);
- предпосылки по стоимости и объему привлекаемого заемного финансирования;
- макроэкономические допущения;
- объем и порядок финансового участия бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- налоговые допущения и предпосылки.
- макроэкономические допущения;

- объем и порядок финансового участия бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- налоговые допущения и предпосылки.

Выходными данными финансовой модели должны быть:

- отчет о движении денежных средств;
- отчет о прибылях и убытках;
- финансовый баланс по проекту;
- количественная оценка рисков;
- оценка коммерческой эффективности проекта, в том числе: чистая приведенная стоимость проекта, внутренняя норма доходности, срок окупаемости, доходность для частного партнера и для финансирующей организации;
- расчет сравнительного преимущества реализации проекта с использованием механизмов ГЧП перечень рисков (рисковых событий), которым подвержен проект на различных этапах (согласования, конкурсной процедуры, коммерческого и финансового закрытия, непосредственной реализации);

3. Матрица проектных рисков

Как уже указывалось ранее, правильное распределение рисков в проекте ГЧП играет существенную роль в успешности его запуска и реализации. Учет и оценку рисков целесообразно вести с момента разработки концепции (качественную) и до непосредственной реализации проекта (количественную). Также рекомендуется вести «реестр» реализованных рисков, в котором указываются не только перечень возникших рисков, но их влияние на проект.

На этапе подготовки ТЭО и финансовой модели целесообразно разработать матрицу рисков.

Матрица рисков, как правило, представляется в виде таблицы, которая содержит следующую информацию:

- квалификация риска по степени вероятности возникновения и последствий для реализации проекта;
- количественная и (или) качественная оценка рисков;
- распределение рисков между участниками проекта, в том числе указание, кто будет нести дополнительны затраты при их реализации;

На этапе разработки и инициирования проекта целесообразно определить и сформулировать следующие условия соглашения:

- связанные с объектом соглашения: положения, определяющие условия и порядок возникновения собственности частного партнера на объект соглашения (если применимо); положения, определяющие правовые основания для передачи имущественного комплекса, в том числе земельного участка частному партнеру для исполнения соглашения (аренда или иное право); положения, связанные с возможностью и условиями передачи объекта соглашения в залог (если применимо);
- положения, связанные с возможностью и условиями передачи прав по соглашению в залог; связанные с предметом соглашения: положения, описывающие обязанности частного партнера по созданию и (или) реконструкции объекта соглашения;
- положения, описывающие условия и особенности осуществления сторонами эксплуатации и технического обслуживания объекта соглашения;
- связанные с финансовым участием публичного партнера в реализации проекта:

- положения, описывающие механизм платежей из бюджета по проекту;
- связанные с финансовым участием публичного партнера в реализации проекта:
- положения, описывающие механизм платежей из бюджета по проекту;
- положения, описывающие особые компенсации по проекту со стороны публичного партнера;
- положения, описывающие условия и размер компенсации выпадающих доходов и исполнения иных условных расходных обязательств публичной стороны (если применимо);
- связанные с дальнейшей судьбой объекта соглашения, после завершения действия соглашения;

4. Инвестиционный меморандум проекта

Инвестиционный меморандум позволяет инициатору проекта провести первичную рыночную оценку проекта («тестирование проекта по рынку»), посмотреть на реакцию основных игроков, финансирующих организаций, консультантов, различных органов власти и конечных потребителей услуг. С целью максимального покрытия рынка, инвести-ционные меморандумы, как правило, публикуются в открытых источниках. Часто, после публикации, проводятся экспертные обсуждения, по результатам которых в проект могут вносится определенные изменения, именно поэтому данный процедуру целесообразно проводить до направления проекта на итоговое согласование и оценку.

Инвестиционный меморандум должен содержать:

I. Введение

- Описание проекта;

- Ключевые параметры проекта (стоимость, сроки,
- Основные особенности реализации проекта.

II. 2. Цели и задачи

- Соответствие ключевым документам планирования и прогнозирования;
- Значение показателей эффективности проекта;
- Обоснование актуальности реализации;

III. 3. Технические параметры

- Имущественные вопросы
- Краткая техническая характеристика проекта (краткий технический паспорт проекта);
- Положения, описывающие условия и размер компенсации выпадающих доходов и исполнения иных условных расходных обязательств публичного партнера;
- связанные с финансовым участием публичного партнера в реализации проекта:
- положения, описывающие механизм платежей из бюджета по проекту;
- положения, описывающие особые компенсации по проекту со стороны публичного партнера;
- Состав объекта
- Правовая модель реализации
- Порядок реализации
- Механизмы возврата инвестиций;
- Описание технологичности проекта (с указанием обязательных, желательных и недопустимых технологий);
- Схемы, планы, таблицы и т.д.

Подробная техническая характеристика (обязательно указание всех ключевых для отрасли технических параметров и их описание);

IV. Ключевые параметры финансирования

- Обязательства сторон;
- Денежные потоки (исходя из предполагаемой загрузки)
- Имущественные вопросы;
- Распределение рисков (описание основных рисков и их распределение между сторонами).

Заключение

Проведенное исследование по теме диссертации позволило сделать следующие основные выводы:

- Рынок проектов ГЧП в России начал развиваться после принятия Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях.
- Особенностью официального российского рынка ГЧП-проектов является то, что на нем практически не представлены проекты в сфере ТЭК. Из 1285 ГЧП-проектов в 2016 году только пять проектов могло быть отнесено к сфере недропользования.
- Как свидетельствует зарубежный опыт, наиболее существенные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса, заключаются в достаточно длительных сроках действия соглашений о партнерстве (от 10-15 до 20 и более лет, в варианте концессий - даже до 50-70 лет). Проекты обычно создаются под реальный объект, который должен быть завершен к намечаемому сроку. В России сроки реализации программ на условиях ГЧП – от 1 до 3 лет.
- Традиционно проекты ГЧП в России реализуются в трех отраслях – коммунальной, социальной и транспортной. На иные сферы приходится всего 2% от общего количества реализуемы инвестиционных проектов на начало 2017 г.
- Совокупная доля частных инвестиций в проектах ГЧП в России не только намного меньше, чем в развитых странах, но и ниже, чем в странах БРИКС – Бразилии и Индии. Если в последних совокупные частные инвестиции в ГЧП-проекты составляют 18,89 % и 9,47 % от ВВП соответственно, то в России доля совокупных частных инвестиций составляет менее 1 %.

- Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент импортозамещения и межотраслевого взаимодействия, способного решить проблемы привлечения инвестиций в отрасль минерально-сырьевого комплекса, практически не получило применения, так как в российском законодательстве закреплен ряд серьезных ограничений применения проектов ГЧП в отрасли минерально-сырьевого комплекса, еще не сложился четкий концептуальный подход к ГЧП, национальная модель ГЧП находится в стадии становления, не отработаны законодательство, стандарты и формы проектов ГЧП.
- Дальнейшее развитие института оценки проектов ГЧП в отрасли минерально-сырьевого комплекса России должно основываться на использовании единых подходов и принципов оценки ко всем возможным формам реализации инвестиционных проектов (госзаказ, ГЧП, включая концессию).
- Оценка должна проводиться выборочно, в первую очередь для крупных и средних проектов (свыше 1-1,5 млрд. рублей общего объема инвестиций на создание объекта) и не касаться объектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в виду отдельного специального регулирования и большого числа таких проектов на данном этапе развития рынка.
- Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент привлечения инвестиций в отрасль минерально-сырьевого комплекса, практически не получило применения, так как в российском законодательстве закреплен ряд серьезных ограничений применения проектов ГЧП в отрасли минерально-сырьевого комплекса, еще не сложился четкий концептуальный

подход к ГЧП, национальная модель ГЧП находится в стадии становления.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 13.07.2015 No 224-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесение изменений в отдельные законодательные акты РФ» Федеральный закон от 21.07.2005 No 115-ФЗ (в действ. ред.) «О концессионных соглашениях» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru./
2. Федеральный закон от 06.05.1993 No 44-ФЗ (в действ. ред.) «Контрактная система закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд»
3. Постановление Правительства РФ от 06.08.1993 No 683 (в ред. от 26.09.1993, 04.09.1995) «О государственной инвестиционной программе на 1993 год / Собраниеактов Президента и Правительства РФ, 1993, No 29.
4. Постановление Правительства РФ от 02.04.2008 No 134 (в действ. ред.) «Правила формирования и использование бюджетных ассигнований инвесфонда РФ» 5. Постановление Правительства РФ от 12.08.2008 No 590] (в действ. ред.) «Порядок проведения проверки инвестиционного проекта по эффективному использованию средств федерального бюджета, направляемых на цели капитального строительства»
5. Постановление Правительства РФ от 05 ноября 2013 года No 991 «Порядок проведения оценок, связанных с целесообразностью финансирования инвестпроектов из средств Фонда национального благосостояния».
6. Постановление Правительства РФ от 03.08.2011 No 648 (в действ. ред.) «Порядок отбора и координации по приоритетным инвестиционным проектам федеральных округов».
7. Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 N 134 (в действ. ред) «Правила фонда РФ» http://investorschool.ru/dotacii-regionam-rossii-2018

8. Постановление Правительства РФ от 30.04.2013 No 382 (в действ. ред.) «О проведении публичных технологических и ценовых аудитов крупных инвестиционных проектов с государственным участием» [Электронный ресурс]: // СПС «КонсультантПлюс»: Законодательство: Версия Проф. [сайт]. Режим доступа: http://www.consultant.ru./
9. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2010 года No 1016 «О правилах по отбору инвестиционных проектов и предоставлению государственных гарантий РФ по кредитам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов» [Электронный ресурс]: // СПС «КонсультантПлюс»: Законодательство: Версия Проф. [сайт]. Режим доступа http://www.consultant.ru./
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. No 1662-р.
11. Приказ Министерства экономического развития РФ от 30.08.2009 No 116 «О методике по расчету показателей и применению критериев эффективности инвестиционных проектов» [Электронный ресурс]: // СПС «КонсультантПлюс»: Законодательство: Версия Проф. [сайт]. Режим доступа http://www.consulttant.ru./
12. Приказ Минрегионразвития РФ от 28.09.2009 No 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 22.12.2009 № 15802) [Электронный ресурс]: // ПИПС «Референт Информер» [сайт]. Режим доступа https://www.referent.ru/1/147620
13. Приказ Министерства экономического развития РФ от 29.12.2016 г. No 894 «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» [Электронный ресурс]: // ПИПС «Референт Информер» [сайт]. Режим доступа

https://www.referent.ru/1/266232

14. Приказ Госстроя России, Министерства экономики РФ, Министерства финансов РФ, Госкомпрома России от 31.03.1994 No 7-12/47 «Об утверждении Методических рекомендаций оценка эффективности инвестиционного проекта и иго отбора для финансирования» [Электронный ресурс]: // РПП «inPRAVO.ru» [сайт]. http://arhiv.inpravo.ru/texts2/daocument2843/index.htn
15. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (2-я ред., исправл. и доп.), утверждены Минэкономикой РФ, Минфином РФ и Гостроем РФ 21.06.1998 No ВК 478. // ИПС «iГАРАНТ» [сайт]. Режим доступа http://base.garant.ru/23208034/
16. Анализ эффективности реализации крупномасштабного проекта и программы в субъекте РФ на условии государственно-частного партнерства / Анализ Счетной Палаты, 2009. 286 с.
17. Министерство экономического развития РФ и Центр развития государственно-частного партнерства Специальное издание к международному инвестиционному форуму «Сочи – 2015» Ассоциация «Центр развития ГЧП», М. 2015. 38 с.
18. Абрамов Р.А., Заернюк В.М., Забайкин Ю.В. Долгосрочное финансирование проектов государственно-частного партнерства: опыт, проблемы и пути решения // KANT 2019. № 2 (31).
19. Астахов А.С. Экономика разведки, добычи и переработки полезных ископаемых (геоэкономика) - М.: Недра, 1991.
20. Астахов А. С., Гольдман Е. «Экономика для геологов и горняков: Учебное пособие для вузов», М.: Издательский дом «Руда и металлы», 2007. 328 с.
21. Абрамов О.К. Синтез определения термина «реальный сектор экономики» / О.К. Абрамов // Реальный сектор. 2013. № 2. С. 11-12.
22. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ppp-

mssia.ru/analitica/item- l.html

23. Акимова Ю.А., Кочеткова С.А. Совершенствование системы государственной поддержки аграрной сферы региона в современных условиях// Фундаментальные исследования. 2015. № 18-1. С. 168-172.
24. Алексеева К.И. Мировая практика взаимодействия государства и бизнеса в условиях Российской Федерации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 2. С. 119-121.
25. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. М.: Альпина Паблишер, 2010.
26. Антонова К.А. Теоретические основы государственно-частного партнерства // Вестник университета. 2011. № 22. С. 132- 134.
27. Арончик А.А. Сущность понятия государственно-частного партнерства / А.А. Арончик // Государственные и корпоративные закупки как форма государственно-частного партнерства: сборник научных статей. М., 2014. С. 61-65.
28. Баженов А.В. Государственно-частное партнерство - единственный механизм развития Дальнего Востока /Промышленник россии, № 7-8 (139), 2012, с. 34-37.
29. Беспалов М.А. Роль государственно-частного партнерства в инновационном развитии российской экономики / М. А. Беспалов // Инновационное развитие российской экономики : сб. науч. тр. III науч.практ. конф. молодых ученых (10 дек. 2012 г.). - М., 2012. - С. 13-25.
30. Белокрылова О.С. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования стратегии экономического развития регионов // Проблемы формирования государственных политик в России. М.: Научный эксперт, 2011.
31. Блудова С.Н. Преимущества кластерного подхода в управлении экономикой // Сб. научн. тр. СевКавГТУ. 2006. № 1. С. 72-78.
32. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и

практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. М.: Юрайт, 2015. 344 с.

33. Бюджетное управление Конгресса США: официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbo. gov/?index=320&sequence=4.
34. Варнавский В.Г. Определение государственно-частного партнерства в экономической теории и практике // Институты и механизмы государственно-частного партнерства. С. 20-21.
35. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. М.: Наука, 2005. 315 с.
36. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом / В.Г. Варнавский // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134-147.
37. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В.Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». Режим доступа: http://www.opec.ru/article_ doc.asp?d_no=50578
38. Варнавский В.Г. Формы, проекты и риски государства и частного партнерства Труды института мировой экономики и международных отношений. М. Наука. 2006. 315 с.
39. Внешэкономбанк и проекты государственно-частного партнерства в России: Новые задачи и возможности в условиях экономического спада / Концептуальные предложения. Июль. 2009. Сайт Внешэкономбанка.
40. Воротников А.М. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах [Электронный ресурс] / В.А. Королев, А.М. Воротников // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 2. Режим доступа : http://dpr.ru/ joumal/journal_41_l 5.htm
41. Гладкова Е.П. Анализ различных форм партнерства в сфере АПК: проблемы и перспективы // Управление экономическими системами. 2016. № 8.

42. Гооссен Е.В., Никитен С.М., Пахомов Е.О. К опыту реализации проектов ГЧП в РФ // ЭКО. 2015. № 2 (488). С. 163–175.
43. Горлова Н.И., Зальцман Т.В., Кононова Т.Б., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Старовойтова Л.И. Инклюзивное добровольчество: история становления и современные тенденции развития. М., 2018. 156с.
44. Горлова Н.И., Красавина Е.В., Крутицкая Е.В., Троска З.А. Волонтерство как фактор социализации молодежи: исторические и современные практики. Коллективная монография. М., Изд-во: Общество с ограниченной ответственностью «Издательско-торговый Дом «ПЕРСПЕКТИВА», 2016. 170с.
45. Григоренко О.В. Механизмы государственно-частного партнерства в инновационном развитии национальной экономики / О. В. Григоренко // Экономические проблемы России и региона. Ростов н/Д, 2013. Вып. 18. С. 150-158.
46. Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / Под. ред. В.Варнавского, А.Зельднера, В.Мочальникова, С.Сильвестрова. М.: Анкил, 2015. 252 с.
47. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.К. Казанцева, канд. экон. наук Д.А. Рубвальтера. М.: ИНФРА-М, 2015. 330 с.
48. Государственно-частное партнерство в образовании: [сборник] / науч. ред. О.П. Молчанова, А.Я. Лившин. М.: КДУ, 2009. 242 с.
49. Государственно-частное партнерство в России. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.
50. Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты [Электронный ресурс] / Региональный тренинг по ГЧП. Астана, Казахстан 14-15 мая 2012 г. Режим доступа: http://macro-project.net/cms/uploads/mep_ppp_training_rmancial_perspective_ may2012_rus.pdf.
51. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии / Г.А. Маховикова, Н.Ф. Ефимова. СПб.: Изд- во

СПбГЭУ, 2013. 251 с.

52. Государственно-частное партнерство: финансовые принципы финансирования / Э.Р. Йескомб; пер. с англ. М. : Альпина Паблишер, 2015. 457 с.
53. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики [Монография] / Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. М.: ИЭ РАН, 2012. 212 с.
54. Добындов М.Н. Государственно-частное партнерство - важный фактор становления инновационного развития экономики регионов. «Экономика и управление». 2008. № 5. С. 42.
55. Дынин Е.А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве / Е.А. Дынин // Общество и экономика. 2007. № 5-6. С. 111.
56. Екимова К.В. Развитие региона на основе формирования отраслевых кластеров: монография / К.В. Екимова, Е.В. Федина. Челябинск : Издательский центр ЮУрЕУ, 2014. 114 с.
57. Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство: инновации и инвестиции: мировой и отечественный опыт / Ю. С. Емельянов. - М. : Кн. дом "ЛИБРОКОМ", 2013. - 368 с.
58. Забайкин Ю.В. Применение экономико-математических методов в производственном планировании // Kant. 2017, №2(23). С.140-147
59. Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развитие государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2019. Том 9., №3А. С.365-374.
60. Заернюк В.М. Пути решения проблемы нехватки финансирования в горнодобывающей отрасли // Материалы Российской национальной научной конференции «Современные проблемы науки», г. Благовещенск: ФГБОУ ВО «Амурский государственный университет», 22 декабря 2017 г. С. 85-90.
61. Заернюк В.М. Привлечение прямых иностранных инвестиций на современном этапе: проблемы, пути решения // Научный альманах.

№ 9-1 (35) 2017. Москва: Изд-во: ООО Консалтинговая компания Юком. С. 40-43.

62. Заернюк В.М. Инструменты повышения конкурентоспособности российских предприятий минерально-сырьевого комплекса // Учетно-контрольные и аналитические процессы в условиях цифровизации экономики. Ч. 1: межвузовский сборник научных трудов и результатов совместных научно- исследовательских проектов. Москва: РУСАЙНС, 2019. С. 143-147.
63. Заернюк В.М. К вопросу о рациональных формах долгосрочного финансирования проектов государственно-частного партнерства // Международная научно-практическая конференция «Новые идеи в науках о Земле» (МГРИ). М.: 03 - 05 апреля 2019. С. 147-154.
64. Заернюк В.М., Леонова В.П. Источники и ограничения финансирования проектов государственно-частного партнерства // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право. 2019. № 2 (24). С. 45-50.
65. Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка сравнительного преимущества механизмов государственно-частного партнерства в недропользовании // KANT. 2019. № 3 (32).
66. Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Развития государственно-частного партнерства в высшем образовании на основе применения коммуникативных технологий: отечественный и зарубежный опыт // Экономика: вчера, сегодня, завтра 2019. Том 9. № 3А. С. 265-274.
67. Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Мировая практика выбора оптимального способа реализации инвестиционного проекта с государственным участием // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4А. С. 7-14.
68. Заернюк В.М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика устойчивого развития 2019. № 2.

69. Запатрин И.К. Публично-частное партнерство как потенциал для развивающейся экономики. Монография. 2013.
70. Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство: стратегия развития / А.Е. Зельднер // Институты и механизмы функционирования государственно-частного партнерства. М.: ИЭ РАН, 2010. С. 13-14.
71. Иванов В.А. Частно-государственное партнерство как механизм развития добычи золота в РФ. // Сборник статей 1ой Международной научно-практ. конф. «Образование. Инновации. Карьера. г. Междуреченск, 12-14 апреля 2011 г.» Изд-во филиала ГУ КузГТУ. 2011. С. 63-65.
72. Иголкина Л.М. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики / Л.М. Иголкина // Экономические науки. 2013. № 3. С. 49-52.
73. Инвестиционный рейтинг российских регионов 2012-2013 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт рейтингового агентства «ЭКСПЕРТ РА». Режим доступа: http://raexpert.ru/ratings/ regions/2013/attl/att 1-1/
74. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015-2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ЕЧП» / Ассоциация «Центр развития ЕЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ЕЧП», 2016. 36 с.
75. Кабашкин В.А. О государственно-частном партнерстве. М., ООО «МНИЦ». 2010. С. 42-43.
76. Кабашкин В.А. Еосударственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы / В.А. Кабашкин. М.: ООО «МИЦ», 2010. № 32. С. 78-80.
77. Как составляется рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России (Как изменилась методика) [Электронный ресурс] : рейтинговое агентство «Эксперт-РА». Режим доступа: http://www.raexpert.ru /ratings/regions/2011ДаЬ8.

78. Коваленко Е.Г., Кочеткова С.А. Использование механизма ЕЧП в управлении государственной собственностью субъекта Российской Федерации // Фундаментальные исследования. 2015. № 8-3. С. 562-566.
79. Козлова Е.В. Государственно-частное партнерство в научноисследовательском секторе экономики / Е.В. Козлова // Альманах современной науки и образования. 2013. № 9. С. 87-88.
80. Конституция РФ от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).
81. Кочеткова С.А. Теоретические аспекты кластерной политики как стратегии регионального развития // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 5-7.
82. Кочеткова С.А. Взаимодействие субъектов ЕЧП на уровне региона /С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева//Фундаментальные исследования. 2015. № 8 (ч. 2). С. 402-406.
83. Кочеткова С.А. Использование концессии как перспективного механизма реализации инвестиционных ЕЧП-проектов в регионе / Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 11-3. С. 424-429.
84. Кочеткова С.А. Концептуальная модель управления региональной собственностью // Современные науки и образования. 2012. № 2.
85. Кочеткова С.А. Нормативно-правовые аспекты развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ: проблемы и их решения //Экономика и социум. 2014. № 3-2 (12). С. 263-266.
86. Кочеткова С. А. Применение механизма государственно-частного партнерства в управлении стратегическим развитием региона // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Менеджмент качества и устойчивое развитие в изменяющемся мире», г. Саранск 28-29 апреля 2016 г. Саранск: Издатель Афанасьев В.С., 2016С. 168-175.

87. Кочеткова С.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионе: организационно-правовой механизм // Научный журнал НИУ ИТМО. 2015. № 1. С. 113-120.
88. Кочеткова С.А. Роль государственно-частного партнерства в условиях кластерной политики как важнейшего инструмента инвестиционной привлекательности региона/ Кочеткова С.А. // Современное состояние экономики России и экономический механизм инновационного развития: II Всероссийская научная конференция с международным участием, сборник научных трудов; под ред. Г.А. Александрова. 2014. С. 33-40.
89. Красавина Е.В. Система работы с кадрами в современной компании // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2016, Т.5. № 2. С. 22-25.
90. Красавина Е.В. Использование новых подходов при формировании и управлении персоналом предприятия // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2015. Т.4. №1. С.37-41.
91. Красавина Е.В., Забайкин Ю.В., Шихымов М. Особенности управления командной работой в организациях // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2019. Том 9., №3А. С.350-358.
92. Кузьмин Е.А. Реализация проектов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. — 2014. — Режим доступа : http://eee-region.ru/ article/2404/
93. Кукура С.П. Теория корпоративного управления. М. ЗАО Изд-во «Экономика». 2004. 376 с.
94. Лизунов В.В. Кластеры и кластерные стратегии: монография / В.В. Лизунов, С.Е. Метелев, А.А. Соловьев. 2-е изд., испр. и доп. Омск : ИП Скорикова Е.В., 2012. 280 с.
95. Лучшие практики реализации проектов ГЧП в социальной сфере [Электронный ресурс]. http://www.pppi.ru/sites/default/files/pdf/pppcenter_a4_2016_v2_web.pdf
96. Малолетко А.Н., Каурова О.В., Андрющенко Г.И., Цекоев К.А.,

Самофатова К.А. Государственные программы и проекты государственно-частного партнерства в Российской Федерации как инструмент предоставления социальных услуг Свидетельство о государственной регистрации программ для ЭВМ № 2018620420 07.03.2018, Москва, 2018.

97. Малолетко А.Н., Каурова О.В., Виноградова М.В., Матраева Л.В. и др. Софинансирование социальных программ субъектов Российской Федерации с использованием механизмов государственно-частного партнерства (монография) М.: Издательство «Русайнс» 2016, 184с. ISBN 978-5-4365-1316-4, DOI 10.15216/978-5-4365-1316-4.
98. Максимова В.В. Подготовка проекта государственно-частного партнерства, 2013. 165 с.
99. Масленников А. Государственно-частное партнерство: региональный аспект // Экономист. 2008. № 9.
100. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. 52 с.
101. Михеева О.Л. Финансово-правовые проблемы государственного частного партнерства. М.Анкил.2008. С. 9-17.
102. Минязев М.Р. Реализация региональных инвестиционных проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. Т. 3. № 79. С. 26-31.
103. Моисеева И.В. Муниципально-частное партнерство: необходимость и перспективы развития // Электронный периодический журнал «Контентус». Октябрь 2015. Режим доступа: http: // kontentus.ru/?p= 1914.
104. Моисеева И.В. Структурная модель механизма ГЧП в Республике Мордовия: направления совершенствования // Электронный периодический журнал «Контентус». № 12. 2015. Режим доступа:

http://kontentus.ru/?p=2236.

105. Моисеева И.В., Кочеткова С.А. Способы финансирования ГЧП-проектов: зарубежный опыт и возможности его использования в России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 12-7. С. 1281-1286.
106. Мочалъников В.Н. Теория и практика государственно-частного партнерства: учебное пособие / В.Н. Мочальников, М.Е. Мнохина. М.: Экономика, 2013. С. 98-99.
107. Назарова З.М. Экономика геологоразведочных работ: учебник для ВО / З.М. Назарова, В.А. Косьянов, Ю.В. Забайкин и др. М.: ООО «Оптимус», ООО «ИПЦ «Маска», 2018. 400 с. Гриф ФГБУ ФИРО.
108. Найдович И. Государственно-частное партнерство : лучший мировой опыт [Электронный ресурс] / И. Найдович // Главный бухгалтер. 2013. № 47. Режим доступа: http://www.gb.by/izdaniya/ glavnyi-bukhgalter/naidovich-i-gosudarstvenno-chastnoe-part
109. Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП // Национальный центр ГЧП. Сентябрь 2017, 16 с.
110. О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае: закон Ставропольского края № 627-100 от 25 декабря 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.gov.ru
111. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru
112. О концессионных соглашениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru
113. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Режим доступа: http://www.consultant.ru

114. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах [Электронный ресурс]: Закон Санкт Петербурга от 25.12.2006 № 627-100. Режим доступа: http://www.consultant.ru
115. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-еизд., доп. М.: ТЕМП, 2010. 644 с.
116. Официальный сайт «ГЧП-инфо. Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pppi.ru/tools/project_report_fs
117. Официальный сайт государственно-частного партнерства в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.pppinros sia.ru
118. Официальный сайт Российской кластерной обсерватории [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://cluster.hse.ru/
119. Официальный сайт системы ГАРАНТ [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://base.garant.ru
120. Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pppcenter.ru/
121. Попова С.С. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм привлечения инвестиций в области добычи полезных ископаемых // в сб. научных трудов 3-й конференции Международной научной школы акад. К.Н. Трубецкого «Проблемы и перспективы комплексного освоения и сохранения земных недр». 2018. С. 84-86.
122. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. 65 с.
123. Практическое руководство для инвесторов «Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза». М.: Центр развития ГЧП, 2017. 42 с.
124. Приказ Минрегионразвития РФ от 28.09.2009 No 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев

эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 22.12.2009 No 15802) [Электронный ресурс]: // ПИПС «Референт Информер» [сайт]. Режим доступа https://www.referent.ru/1/147620.

125. Прокофьева Л.М. О современных проблемах геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых М.: МГРИ-РГГРУ, 2017. 126 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://mgri-rggru.ru/fondi/libraries/index.php?login=yes&ELEMENT_ID=4209.
126. Псарев Т.В., Сушенцев Н.В.. Методология основ взаимодействия власти с бизнесом в процессе формирования программы социально-экономического развития муниципального образования. «Экономика и управление». 2008. No 4. С. 22-23
127. Растворцева С.Н. Приоритеты и формы реализации кластерной политики в российских регионах: монография / С.Н. Растворцева, Н.А. Череповская. Белгород: КОНСТАНТА, 2013. 206 с.
128. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2015 [Электронный ресурс]: Центр развития государственно-частного партнерства. Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/files/raytingREG-Block_26-03-2015_new_ edition.pdf.
129. Рекомендации по организации и реализации муниципально-частного партнерства [Электронный ресурс]: Совет муниципальных образований Хабаровского края. Режим доступа: http://cmo. khabkrai.ru /opinion/2014/01/08/rekomendacii-po-organizacii-i-realizacii-municipal/
130. Румянцева А.А. Кластерная политика как стратегия регионального развития. М.: Издательский дом МИСиС, 2013. 235 с.
131. Сайт European PPP Expertise Centre. Режим доступа: http:// www.eib.org/epec/
132. Сайт Европейского инвестиционного банка (EIB). — Режим доступа :

http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm?c=DE&se=5

133. Самореализация территории в экономическом пространстве. Екатеринбург: Институт экономики. Уральское отд. Рос. акад. наук, 2009.
134. Сильвестрова С.К. О партнерстве государства и частного сектора. ИПЦ «ПОЛИТЕРА». 2008. С. 184-186.
135. Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом: монография / С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева; под общей ред. С.А. Кочетковой. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. 132 с.
136. Управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации: концептуальная модель : монография / С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева, Ю.А. Акимова, Т.М. Тишкина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2013. 184 с.
137. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (последняя редакция).
138. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция).
139. Финансирование проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / Государственно-частное партнерство. Режим доступа: http://www.medvedevs.eu/oleg/ppp/chapter4/ paragraph3.html
140. Фирсова А.А. Государственно-частное партнерство как механизм привлечения частного капитала в процессы инвестирования инновационной деятельности / А. А. Фирсова // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. Тула, 2011. Вып.2, ч. 1. С. 11-19.
141. Холодилин И.А. Построение инновационной среды и взаимодействия научной структуры с предпринимателями и малым бизнесом страны / И. А. Холодилин // Экономика и предпринимательство. 2013. № 3. С.

443-447.

142. Шателье Ж.Л. Новости государственно-частного партнерства в России // Право и инвестиции. 2011. № 3-4.
143. Шеховцева Л. С. Концептуальные основы стратегического управления развитием региона // Вестник МГТУ. Т. 9. № 4. 2006. С. 690-693.
144. Dufficy F. United Kingdom / PPP in Europe. London: CMS Legal Services EEIG, 2010. 154 p.
145. Zayernyuk V.M., Kaurova O.V., Leonova V. P. Soial license in the minivg industry: experience and prospects of development // : Economik and Social Development 25th International Scientific Conference on Economik and Development. Varazdin Development and Enterepreneurhip Agency; Russian State Social University. 2017. pp. 371-381.
146. Zaernyuk V.M., Leonova V.P. Integration of foreign capital into Russian bank sector: mechanisms of entering, approaches to regulation // Life Science Journal. Vol. 11. No SPEC. ISSUE 2014. 7. pp. 343-345.
147. Zaernyuk V.M., Leonova V.P., Mukhomorova I.V., Egorova E.N. Methodological Approaches to Identifying Parameters of Optimum Business Locations in the Regions of the Russian Federation // Journal of Applied Economic Sciences. Volume , Issue Fall 2016. pp. 1319-1328.
148. Zayernyuk V.M., Mukhomorova I.V., Zabaykin Yu.V. Egorova E.N. Seyfullayev B. M. Analysis of the current state and prospects of the gold mining industry in Russia // Revista ESPACIOS. Vol. 38 (№ 58). 2017. URL: http://www.revistaespacios.com/a17v38n58/a17v38n58p24.pdf
149. Mayers M. Post - Fordist City Politicks. Posta Fordism. Oxtford. 1994. 321 p.
150. Yescommbe E.R. Principrles of Projectes Finance / Academics Press, New York, 2013.
151. Yescomb E.R. Principls of Projectes Finance / Academica Press, New York, 2014.
152. Hollaway J. The small -scale Mining sector in Africa; restructuring for

profitability - Natur. Resour. Forum., 1986, Vol. 10, №3, p. 293-297

153. Pezende R.M. Panorama da mineracao Brasileira // Mineios, 1986. Vol. 10, № 112. p. 68-71.
154. Seyed A. Alavifar, Viktor M. Zaernyuk Analyzing the Success Rate of Strategic and Tactical Economic Sanctions; A strategy for Russian economic planning // IEOM Kuala Lumpur Conference, Malaysia, March 8-10, 2016. 54 p.
155. Senguepta C. Financiala Analysus and Modelling Usinga Excel and VCBA. Secolnd New Jersey: John Wiley &Sons, Inc, 2011.
156. Small -scale Mining - the forgotten partner. - Trans. Inst. Mining and Metallurgy // Mining Industry, 1984.
157. Soloy R. The Neoclassical Theory of Growth and Distribution. // Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review. 2000. Vol. 53. No 215. P. 349-381.
158. Some meeting focuses on solutions to unique problems faced by small miners in mine development // Mining Eng. (USA), 1987, Vol. 39, № 6. p. 424426.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А. Динамика абсолютных индикаторов российских организаций минерально-сырьевого комплекса

Наименование показателя	**2007**	2008	**2009**	2010	**2011**	2012	**2013**	2014	**2015**	2016	**2016 в % к 2007**
Оборот организаций, млрд. руб.	4 602,2	5 285,3	5 060,6	6 248,7	8 267,0	8 906,1	9 176,5	9 777,3	11 339,1	11 771,1	255,8
Выпуск продукции, млрд. руб.	4 382,9	4 972,9	4 748,1	5 950,9	7 360,6	8 356,2	8 892,0	9 434,4	10 855,5	11 119,7	253,7
Валовая добавленная стоимость, млрд. руб.	2 865,5	3 284,6	2 885,4	3 837,4	4 917,9	5 581,1	5 791,6	6 161,5	7 066,1	7 285,8	254,3
Сальдированный финансовый результат, млрд. руб.	946,6	849,7	906,7	1 297,9	1 811,2	1 691,2	1 558,1	2 124,3	2 451,5	2 186,0	230,9
Количество действующих организаций, единиц	8 438	9 136	9 804	10 116	10 539	11 584	12 023	12 623	12 598	18 200	215,7
Доля убыточных организаций, %	31,9	37,6	43,7	38,3	37,4	36,8	43,5	46,6	44,9	29,2	-2,7 пп
Основные фонды	4 976,9	6 365,5	7 861,1	9 084,6	10 572,4	12 242,2	14 110,0	15 733,6	18 518,2	20 707,0	416,1
Степень износа основных фондов, %	53,4	50,9	49,6	51,1	52,2	51,2	53,2	55,8	55,4	56,1	2,7 пп

Источник: данные Росстата.[Электронный ресурс]: www.gks.ru

Приложение Б. Показатели, используемые в Российской Федерации для оценки эффективности инвестиционных проектов

Критерии оценки	Показатели
1. Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ (утверждены постановлением Правительства РФ от 01 марта 2008 года № 134).	
Финансовая эффективность	Чистая приведенная стоимость проекта (характеризует превышение общей суммы денежных средств, полученных от реализации проекта, над суммарными затратами с учетом дисконтирования и определяется как накопленный дисконтированный эффект реализации проекта за расчетный период) и внутренняя норма доходности проекта (ставка дисконтирования, при которой чистая приведенная стоимость проекта равна 0)
Бюджетная эффективность	Отношение дисконтированных налоговых поступлений в федеральный бюджет и (или) экономии расходов федерального бюджета, обусловленных реализацией проекта, к суммарному объему планируемого объема бюджетных ассигнований фонда (для проектов, имеющих общегосударственное значение), отношение дисконтированных налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ, обусловленных реализацией проекта, к объему бюджетных ассигнований фонда (для региональных проектов)
Экономическая эффективность	Объем вклада проекта в увеличение валового внутреннего продукта (для проектов, имеющих общегосударственное значение) или в увеличение валового регионального продукта (для региональных инвестиционных проектов)
2. Методика расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов (утверждена приказом Министерства регионального развития РФ от 31 июля 2008 года № 117).	
Экономическая эффективность	Часть суммарного за все годы реализации регионального инвестиционного проекта произведенного объема валового регионального продукта в субъекте РФ, который может быть обеспечен в результате реализации указанного инвестиционного проекта. Годовой индекс экономической эффективности регионального инвестиционного проекта характеризует влияние регионального инвестиционного проекта на рост валового регионального продукта и оценивается по соотношению совокупного макроэкономического эффекта в ценах предыдущего года к объему ВРП предыдущего года,

	рассчитанного в условиях отказа от реализации инвестиционного проекта. Интегральный индикатор экономической эффективности инвестиционного проекта рассчитывается как соотношение суммы годовых реальных объемов добавленной стоимости, генерируемой региональным инвестиционным проектом и суммы годовых объемов валового регионального продукта, приведенных к сопоставимому виду с использованием индексов реальной динамики, оцениваемых в макроэкономическом прогнозе.
4.2. Методика оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (утв. приказом Минэкономразвития России от 24 февраля 2009 года № 590).	
Цель	Оценка эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на кап. вложения, по инвестиционным проектам, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета.
Методы	Оценка эффективности осуществляется на основе интегральной оценки эффективности, а также оценки эффективности на основе качественных и количественных критериев путем определения балла оценки по каждому из указанных критериев.
Качественные критерии	Наличие четко сформулированной цели проекта с определением количественного показателя (показателей) результатов его осуществления; Соответствие цели проекта приоритетам и целям, определенным в прогнозах и программах социально-экономического развития РФ, государственной программе вооружения, отраслевых доктринах, концепциях и стратегиях развития; Комплексный подход к реализации конкретной проблемы в рамках инвестиционного проекта во взаимосвязи с программными мероприятиями, реализуемыми в рамках долгосрочных (федеральных) целевых программ, ведомственных целевых программ и соответствующих региональных программ; Необходимость строительства (реконструкции и технического перевооружения) объекта капитального строительства, создаваемого в рамках инвестиционного проекта, в связи с осуществлением соответствующими государственными и муниципальными органами полномочий, отнесенных к предмету их ведения; Отсутствие в достаточном объеме замещающей продукции (работ и услуг), производимой иными организациями; Обоснование необходимости реализации инвестиционного

	проекта с привлечением средств федерального бюджета; Целесообразность использования при реализации инвестиционного проекта дорогостоящих строительных материалов, художественных изделий для отделки интерьеров и фасада, машин и оборудования; Наличие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении объектов капитального строительства.
Количественные критерии	Значения количественных показателей (показателя) результатов реализации инвестиционного проекта; Отношение сметной стоимости инвестиционного проекта к значениям количественных показателей (показателя) результатов реализации проекта; Наличие потребителей продукции (услуг), создаваемой в результате реализации инвестиционного проекта, в количестве, достаточном для обеспечения проектируемого (нормативного) уровня использования проектной мощности объекта капитального строительства; Отношение проектной мощности создаваемого (реконструируемого) объекта капитального строительства к мощности, необходимой для производства продукции (услуг) в объеме, предусмотренном для федеральных государственных нужд; Обеспечение планируемого объекта капитального строительства инженерной и транспортной инфраструктурой в объемах, достаточных для реализации инвестиционного проекта.
5. Методика расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» (утверждена приказом Министерства регионального развития РФ от 30.10.2009 № 493)	
Устанавливает порядок и методику расчета показателей экономической, финансовой, бюджетной и социальной эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение средств из Инвестиционного фонда Российской Федерации.	
6. Правила отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий РФ по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов (постановление Правительства РФ от 14.12 2010 года № 1016)	
Критерии допуска проектов к	Не менее 15 процентов полной стоимости проекта финансируются принципалом за счет собственных средств; Общий объем (доля) государственной поддержки

отбору	принципалу по осуществляемому (финансируемому) им проекту в различных формах не должен превышать 75 процентов полной стоимости проекта; Планируемый объем финансирования проекта за счет обеспеченных государственной гарантией РФ облигационных займов и (или) кредитов, привлекаемых на его осуществление, составляет не более 50 процентов полной стоимости проекта; Полная стоимость проекта (сумма капитальных затрат, финансовых затрат, которые включают капитализируемые проценты по кредитам и расходы по оплате услуг консультантов по облигационным займам или кредитам, а также расходов, связанных с возможной оплатой планируемых договоров, и составляет не менее 5 млрд. рублей (не менее $175 млн.).
Перечень рисков, рассматриваемых при отборе проектов	1. Риски контрактной схемы (договоры поставки сырья; договоры строительного подряда; договоры купли-продажи готового товара или предоставления услуг; договоры технического обслуживания основного оборудования проекта; контракты, обеспечивающие осуществление проекта, регулирующие взаимоотношения с кредиторами и арендодателями, и договоры, обеспечивающие права кредиторов; иные контракты). 2. Технические риски, связанные с реализацией и последующей эксплуатацией проекта: строительные риски проекта, относящиеся к стадии разработки, дизайна и строительства проекта, риски нарушения срока строительства объектов; риски, относящиеся к стадии эксплуатации проекта (текущий и капитальный ремонт, эксплуатация проекта, риски оператора). 3. Рыночные риски (особенности индустрии проекта (цикличность и др.), риски, связанные с ценой производимого товара или предоставляемых услуг, риски, связанные с ценой потребляемых материалов и компонентов, риск изменения спроса, валютные риски, источники конкурентных преимуществ проекта, риск потенциального появления конкурентных производителей или конкурирующих технологий. 4. Правовая структура проекта (анализ распределения рисков между кредиторами и прочими участниками проекта). 5. Риски контрагентов принципала (рассмотрение финансовой состоятельности сторон, от выполнения обязательств которыми зависит способность принципала

	выполнять свои собственные финансовые обязательства). К основным контрагентам принципала относятся поставщики товаров и исполнители услуг, покупатели производимого товара и предоставляемых услуг, строительные подрядчики и субподрядчики, эксплуатирующие организации, инвесторы (риски несвоевременного предоставления средств инвестора в уставный капитал, гарантии завершения строительства), кредиторы (риск несвоевременного предоставления средств на строительство), финансовые партнеры по сделкам хеджирования или страхования, поручители контрагентов. 6. Финансовая и экономическая устойчивость (оценка способности принципала выплатить привлеченные заемные средства в срок и в соответствии с заранее согласованным графиком их погашения путем проведения анализа *детальной финансовой модели проекта*, учитывающей рыночные данные (например, прогнозы развития цен и спроса). Анализ включает в себя построение различных сценариев развития событий с целью определения зависимости проекта от различных экономических факторов, их влияния на возможность принципала обслуживать свой долг даже в случае, если события будут развиваться с отклонением от базового сценария. Анализ опирается на расчеты различных кредитно-финансовых характеристик (например, коэффициенты покрытия обслуживания долга, коэффициенты долговой нагрузки, соотношение собственных и заемных средств и др.) и может осуществляться также по иным параметрам, оказывающим значительное влияние на оценку кредитного риска проекта в целом).
7. Порядок отбора и координации реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ (постановление Правительства РФ от 3 августа 2011 года № 648)	
Дано определение приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов; Определены правила отбора приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов; Определен порядок координации и реализации приоритетных инвестиционных проектов.	
8. О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ (постановление Правительства РФ от 30 апреля 2013 года № 382	
Установлен порядок проведения публичного технологического и ценового аудита инвестиционных проектов с государственным участием, реализации	

которых планируется с использованием механизма федеральной адресной инвестиционной программы, а также за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ;
9. Порядок проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе (постановление Правительства РФ от 05 ноября 2013 года № 991
Установлены правила проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе

Приложение В. Нормативно-правовые акты к 224-ФЗ

1. Приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» (Зарегистрировано в Минюсте России 30 декабря 2015 г. № 40375).
2. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества».
3. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».
4. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».
5. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».

6. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».
7. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».
8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 27 ноября 2015 г. № 888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве».
9. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».
10. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».

Заернюк Виктор Макарович,
Анисимов Петр Федорович
Забайкин Юрий Васильевич

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОМ КОМПЛЕКСЕ

Монография

Подписано в печать 15.09.2017. Формат 60×84/16.
Объем. 9,5 п.л. Тираж 500 экз.

Издательство Научные технологии