

Кружкова И.И.

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

**Кружкова Ирина Игоревна;** кандидат экономических наук, доцент; Среднерусский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; РФ, 302028, г. Орел, бульвар Победы, д. 5А; e-mail: kafedra-buh-kruzhkova@mail.ru

Для создания благоприятного делового климата в нашей стране необходимо внедрение новых механизмов государственно-частного партнерства. Инвестиции в инфраструктуру в России рассматриваются в качестве важных и перспективных на сегодняшний момент драйверов роста и посткризисного восстановления экономики. Важность государственно-частного партнерства зависит, в том числе, и от вектора развития региона, от правильно выбранного губернаторами курса развития. В современном состоянии экономики, когда бизнес и государство находятся в определенном «стрессе», приобретает особое значение управление рисками в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП). Движущими последствиями таких рисков могут стать выявление лучших практик по оценке рисков в сфере ГЧП, минимизация рисков обеспечения бюджетных обязательств. В статье приведен анализ сложившейся ситуации с развитием государственно-частного партнерства, в том числе в отдельных регионах России. Рассмотрены принимаемые государством меры поддержки с учетом частного бизнеса в области антикризисных программ. Доказана необходимость дальнейшего развития государственно-частного партнерства в целях исполнения Указа Президента РФ №204.

**Ключевые слова:** партнерство, антикризисные программы, инфраструктура, Национальный центр ГЧП, Росинфра.

Kruzhkova I.I.

## DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA

**Kruzhkova Irina Igorevna;** candidate of economic sciences, associated professor; Central Russian Institute of Management – Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 5A Pobedy Boulevard, Orel 302028, Russian Federation; e-mail: kafedra-buh-kruzhkova@mail.ru

To create favorable business climate in our country it is necessary to introduce new mechanisms of public-private partnership so that it will be reliable for investors. investments into infrastructure in Russia are considered to be one of the most important and perspective for today, as it is one of the main drivers of growth and postcrisis restoration of economy. Importance of public-private partnership depends on the vector of the region development and on the correct development course chosen by the governors. Modern state of economy when business and the state are under certain stress risks management is of special value in the sphere of public-private partnership (PPP). Revealing of the best practices of risks estimation in PPP sphere, risks minimization of budgetary obligations can become the driving consequences of such risks. In the article the analysis of current state of public-private partnership including separate regions of Russia is presented. Measures of state support taking into account private business in the field of crisis management programs are considered. The necessity of further development of public-private partnership in order to execute the Decree of the President of the Russian Federation No. 204 is proved.

**Keywords:** partnership, crisis management programs, infrastructure, PPP National Centre, Rosinfra.

Инвестиции в инфраструктуру должны стать драйвером экономического роста и по-

вышения качества жизни людей, так как большинство проектов ГЧП соотносят не столько с финансовым успехом, сколько с социальными и экологическими достижениями.

Современная общественная жизнь предъявляет требования к качеству благоустройства жизни населения. Реализуемые на территории Российской Федерации национальные проекты зачастую выполняют данную функцию, однако не всегда все проходит так гладко. Перспективные проекты государственно-частного партнерства планируется открывать в новых отраслях, таких как детский отдых и туризм, где всегда преобладающим считался государственный заказ и коммерческий сектор. Инвестиции в инфраструктуру планируется привлекать к вопросам ликвидации дефицита школьных мест в регионах с привлечением государственно-частного партнерства.

В июле 2020 года состоялось совещание с главами муниципальных образований Орловской области, на которых поднимались вопросы о расходовании средств на реализацию национальных проектов, в том числе и в сфере благоустройства территорий. Данное совещание проводилось в формате видеоконференции губернатором Орловской области Андреем Клыковым. Одновременно проводился опрос жителей региона об удовлетворенности проводимой политикой в области благоустройства городской среды региона. Так, заместитель губернатора Орловской области Вадим Тарасов отметил, что только 35% респондентов указали положительные изменения в состоянии городской среды.

Сотрудничество государства и частного бизнеса выходит на новый уровень, когда создана соответствующая инфраструктура для их взаимодействия. Национальный центр ГЧП совместно с ВЭБ.РФ запускают антикризисную программу по развитию 40 пилотных регионов с возможностью дальнейшего тиражирования в случае значительных успехов в сотрудничестве государства и бизнеса.

В антикризисную программу планируется привлечь до 400 млрд руб. на развитие таких проектов социальной инфраструктуры, как поликлиники, школы, спортивные центры, объекты коммунальной сферы, транспорт. Кроме того, уже на данный момент эксперты рассматривают 7 проектов по созданию региональных дорог в обход городов, широкополосных линий связи, создание промышленного парка, реализация современных проектов в сфере обращения с бытовыми отходами и благоустройства городов.

Введение антикризисной программы позволит не только укрепить связь частных инвесторов и государства, но и создать условия для реализации национальных проектов в социальной сфере, модернизации ЖКХ, развития городской среды и IT-инфраструктуры. На сегодняшний момент подтвердил свое участие по данным проектам 31 регион из 40. В лидерах находится Свердловская область – 68 проектов, Тульская область представила 2 проекта. Из общего количества проектных инициатив будет отобрано 10-15 проектов на основе их качественной проработки и перспективности на будущее. Некоторые кредитные организации России также подтвердили свое желание участвовать в финансировании антикризисных программ. Кроме того, в условиях ограниченности бюджетов регионов данная антикризисная программа поддержки государственно-частного партнерства станет одним из инструментов реализации проектов краев и областей.

27 августа 2020 года ВЭБ.РФ совместно с центром ГЧП в рамках поддержки проектов государственно-частного партнерства провела образовательную онлайн-сессию, посвященную специфике инфраструктурных проектов и антикризисным программам в сфере благоустройства. На текущий момент действуют всего 9 антикризисных инициатив в сфере благоустройства (учитывая, что через систему «РОСИНФРА» заявлено 37 проектов государственно-частного партнерства в сфере благоустройства), реализуемых совместно государством и бизнесом, с общим объемом инвестиций 15 млрд руб. На онлайн-сессии программ поддержки проектов ГЧП отмечался опыт администрации Волгограда с привлечением внешних инвесторов, взаимный концессионный договор между которыми был подписан еще в 2017 году. Важно отметить, что в соответствии с концессионным соглашением сумма инвестиций в проект благоустройства парка Волгограда составила 330 млн руб., концессионная плата со-

ставила 2,7 млн руб., а срок соглашения – 39 лет. Однако, как отмечали участники онлайн-сессии, за период создания и благоустройства парковой территории в Волгограде сумма концессионного договора превысила 400 млн руб, и требуется некоторая переработка концепции концессионного соглашения.

Учитывая количество объектов благоустройства на территории Орловской области, существовала возможность обращения за поддержкой в ВЭБ.РФ и рассмотрения уже реализованных или готовых к реализации проектов по благоустройству территорий региона, на которых можно было бы также представить как положительные наработки, так и рассмотреть кризисные моменты в их осуществлении.

В настоящее время в международной практике уже разработана и реализуется модель систематической оценки фискальных рисков, в том числе бюджетных обязательств в проектах государственно-частного партнерства. Всемирный банк и МВФ разработали модель PFRAM, которая производит оценку влияния принятых публичными партнерами обязательств на бюджетную устойчивость. Международным банком развития также разработана модель SOURCE содержащая инструменты работы с инфраструктурными проектами, дающая возможность проводить оценку рисков.

Созданная в России Национальным центром ГЧП платформа поддержки проектов государственно-частного партнерства «РОСИНФРА» проводит группировку всех соглашений между частным бизнесом и публичными образованиями, позволяющую проводить дальнейший независимый мониторинг проектов [8]. Однако систему оценки рисков и бюджетных обязательств следует усилить, уделяя большее внимание бюджетной стабильности и мониторингу рисков публичных образований.

Следует обратить внимание на опыт ряда стран. К примеру, в Австралии, штате Виктория, действует комплексная процедура оценки ГЧП с участием Минфина и Кабинета Министров в отношении проектов с высокой степенью бюджетного риска. Так, до момента подписания казначейство страны проводит оценку потенциального риска для бюджета. Следующий шаг – публичному образованию необходимо согласовать проект с Кабинетом министров. И в случае отклонений проект к дальнейшей реализации не допускается. Оценка риска проекта основана на использовании сравнительного анализа вариантов реализации проекта ГЧП с аналогичными проектами, выполненными посредством государственного заказа. Данный подход позволяет эффективно учитывать и прогнозировать бюджетные риски в долгосрочной перспективе, в том числе для исполнения прямых и условных бюджетных обязательств. Единственным минусом данного подхода можно считать несколько увеличенные сроки запуска партнерского соглашения.

Все ГЧП–проекты в Китае рассматриваются и согласовываются Министерством финансов и только после внесения в базу Китайского центра ГЧП могут начать реализовываться публичными партнерами. В Канаде разработано Руководство по обеспечению государственного кредита и гарантий, в котором установлены правила, позволяющие снизить риск возникновения неконтролируемого объема условных обязательств.

Учитывая опыт многих зарубежных стран, применяемые ими инструменты и механизмы оценки, прогнозирования, мониторинга и раскрытия условных обязательств, принимаемых государством в рамках реализации инфраструктурных проектов, позволят российскому правительству развивать рынок государственно-частного партнерства без существенных рисков для фискальной устойчивости.

25 февраля 2020 года Минэкономразвития РФ опубликовал рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства в России за 2019 год [4]. Подчеркнув, что первые строки рейтинга, который был составлен на основе данных 85 регионов РФ, заняли Самарская область, город Москва и Московская область.

Действующая методика оценки рейтинга ГЧП требует некоторой корректировки, так как в рейтингование попадают, в том числе, крупные агломерации России, требующие определенных поправочных коэффициентов для сравнения. При оценке опыта реализации проек-

тов государственно-частного партнерства в 2019 году исключено использование экспертных коэффициентов, а также снижено их количество при оценке институциональной среды и нормативно-правового обеспечения сферы ГЧП. При этом применялись независимые оценки таких экспертных организаций, как АНО «Национальный Центр ГЧП», ООО МСП Опора России, ООО «Первая Инфраструктурная», Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКАДИ), НОУВО «Российская экономическая школа» (РЭШ), ФГБОУ ВО «МГУ имени М.В. Ломоносова» [5].

Важно, как отмечает эксперт, что при оценке опыта реализации ГЧП Минэкономразвития РФ применяло данные государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАС «Управление»), частично использовав оценку на площадке национального центра ГЧП и платформы «РОСИНФРА» в части экспертной оценки.

Отметим, что Орловская область прибавила 5 пунктов к рейтингу 2018 года и занимает 80 место в 2019 году из 85 регионов России [9]. Самарская область, занимая первое место по уровню развития государственно-частного партнерства в 2019 году, оценивается Минэкономразвития РФ в 98,7 балла (из 100 баллов рейтинга).

В Орловской области рейтинг реализации государственно-частного партнерства составляет 19 баллов (рисунок 1). Оценка в 2019 году проводилась в разрезе основных факторов: опыт (для Орловской области он оценен в 1,3 балла, в Самарской области – 70 баллов) и институциональная среда и нормативно-правовая база (в Орловской области данный фактор составляет 17,7 балла, в Самарской области – 28,7 балла).

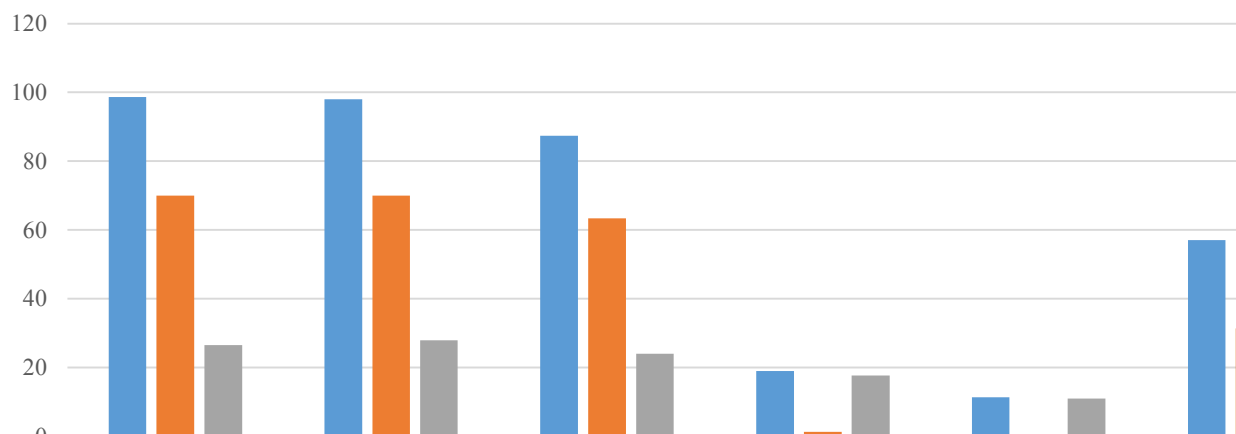


Рисунок 1 – Аналитическая информация об уровне развития сферы государственно-частного партнерства в отдельных субъектах Центрального федерального округа за 2019 год [4]

При достаточно удовлетворительном уровне институциональной среды и нормативно-правовой базы в Орловской области региону следует обратить внимание на опыт реализации проектов государственно-частного партнерства (на данный показатель также более существенное внимание обратят и при оценке регионов в 2020 году), который максимален, кроме лидера Самарской области, в таких регионах России, как Москва и Московская область, Нижегородская область и Пермский край [6].

Среди районов Центрального федерального округа по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 год Орловская область занимает 16 место среди 18 регионов, что, конечно, пока недостаточный показатель для субъекта РФ. При этом, если не принимать во внимание лидеров рейтинга, – город Москву и Московскую область, рекомендуется рассмотреть опыт развития ГЧП региона ЦФО – Тамбовской области, в которой, по оценкам Минэкономразвития, именно опыт внедрения государственно-частного партнерства оценивается в 63,3 балла.

Следует отметить, что по данному показателю в Орловской области гораздо выше количество баллов (1,3 балла), чем по Курской и Брянской областям, где их уровень составляет

0,2 и 0,3 балла соответственно.

В конце сентября 2020 года в Москве проходил VII Инфраструктурный конгресс «Российская неделя ГЧП», организатором которого выступали Национальный Центр ГЧП и Фонд Росконгресс, генеральным партнером был ПАО «Сбербанк». Участниками конгресса являлись премьер-министр М. Мишустин, председатель ВЭБ.РФ И. Шувалов и другие. Отмечалась важность дальнейшего развития государственно-частного партнерства для роста экономики России и восстановления страны. Работать по данной модели государственно-частного партнерства гораздо сложнее, чем в обычных экономических взаимоотношениях. На конгрессе подчеркивалась важность качества проектов, возможность его финансирования по антикризисной программе поддержки региональных проектов ГЧП, запущенной ВЭБ.РФ.

В заключение следует отметить, что пересмотр показателей оценки регионов по уровню развития ГЧП позволил Минэкономразвития РФ создать более прозрачную систему оценки с целью привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, тем самым оказывая содействие реализации положений Указа Президента РФ №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года».

#### Список источников:

1. Vertakova Y.V., Polyanin A.V., Golovina T.A. Development of social investment in regional indicative planning: possibilities of "social bonds" in public-private partnership // *European Research Studies Journal*. 2018. Т. 21. №4. С. 1001-1012.
2. Алиаскарова Ж.А., Государственно-частное партнерство: проблемы и пути их решения // *Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием*. 2019. Т. 10. №2. С. 5-22.
3. Братченко С.А. Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // *Журнал экономической теории*. 2020. Т. 17. №1. С. 17-32.
4. Минэкономразвития России сформировало рейтинг регионов по уровню развития сферы ГЧП за 2019 год [Электронный ресурс]. – URL: [https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya\\_rossii\\_sformirovalo\\_reyting\\_regionov\\_po\\_urovnyu\\_razvitiya\\_sfery\\_gchp\\_zh\\_2019\\_god.html](https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_sformirovalo_reyting_regionov_po_urovnyu_razvitiya_sfery_gchp_zh_2019_god.html).
5. Перечень независимых экспертных организаций, привлекаемых Минэкономразвития РФ на безвозмездной основе для оценки отдельных элементов показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъектах РФ» за 2019 год [Электронный ресурс] – URL: [https://economy.gov.ru/material/file/53695680bcfd11b4d484d40909f2317/gchp\\_10.02.2020.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/53695680bcfd11b4d484d40909f2317/gchp_10.02.2020.pdf).
6. Полянин А.В., Проняева Л.И. Современная концепция региональных точек экономического роста // *Регион: системы, экономика, управление*. 2020. №2 (49). С. 24-33.
7. Прокопенко З.В. Государственно-частное партнерство в сфере инвестиционных интересов региона // *Экономика и предпринимательство*. 2018. №12 (101). С. 515-518.
8. Проняева Л.И., Кружкова И.И. Повышение эффективности управления государственным имуществом // *Аудит и финансовый анализ*. 2019. №2. С. 156-163.
9. Проняева Л.И., Кружкова И.И. Реализация проектов государственно-частного партнерства в IT-сфере: состояние и условия // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2020. Т. 15. №1. С. 186-203.
10. Фрейдина И.А. Международный опыт финансирования инфраструктурных проектов // *Экономическая политика*. 2017. Т. 12. №4. С. 196-203.