

DOI: 10.34020/2073-6495-2019-2-071-084

УДК 332.146.2, 338.24, 336.531.2

## **О НЕРЕШЕННЫХ ВОПРОСАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ<sup>1</sup>**

**Тарасова О.В.**

Институт экономики и организации  
промышленного производства СО РАН  
Новосибирский национальный исследовательский  
государственный университет  
E-mail: tarasova.o.vl@gmail.com

Целью статьи явилась систематизация ограничений, препятствующих интенсификации использования ГЧП как механизма социально-экономического развития регионов РФ. Подняты вопросы трактовки сущности и определения границ ГЧП, вопросы методического и кадрового обеспечения процесса продвижения инвестиционных проектов к реализации на принципах ГЧП, ряд организационных и юридических аспектов. Для операционализации процесса согласования стратегий потенциальных участников ГЧП соглашений предлагается использовать игровой подход.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, инвестиционный проект, региональное развитие, согласование интересов, игровой подход.

## **ABOUT OUTSTANDING ISSUES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA**

**Tarasova O.V.**

Institute of Economics and Industrial Engineering  
Siberian Branch of the RAS  
Novosibirsk State University  
E-mail: tarasova.o.vl@gmail.com

The aim of this article is systematization of the constraints impeding the intensification of the use of PPP as a mechanism of socio-economic development of Russian regions. Issues of interpretation and definition of PPP, questions of methodical and personnel support of the process of investment projects promotion to implementation on the principles of PPP, a number of organizational and legal aspects were raised. It is proposed to use a game approach to operationalize the process of potential participants of PPP agreements strategies coordination.

*Keywords:* public-private partnership, investment project, regional development, coordination of interests, game approach.

---

<sup>1</sup> Материал подготовлен при поддержке РФФИ, проект «18-410-540002»: «Государственно-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития территории: сложившиеся практики, экономические и институциональные возможности и ограничения, направления совершенствования (на примере Новосибирской области)».

**Предпосылки исследования.** По состоянию на 2017 г. в России инициировано более 2400 проектов, реализация которых планируется на принципах ГЧП (включая концессию). Суммарная их стоимость – более 2 трлн руб. По данным портала Национального центра ГЧП, за 2013–2016 гг. количество проектов ГЧП/МЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия (т.е. дошедших до стадии подписания контракта), увеличилось со 138 до 2183.

Значительная часть проектов сформирована в сфере ЖКХ (модернизация водоснабжения, электрических сетей и генерации) – 85 % от количества проектов. На втором месте транспортная отрасль, которая лидирует по объему инвестиций, поскольку включает ряд капиталоемких проектов.

Используя данные мониторинга ГЧП проектов, можно выявить неравномерность пространственного развития ГЧП практик. Большая часть проектов реализуется в центральной части России. Так, лидером по количеству проектов является Курская область – более 200 проектов. Одновременно с этим в шести субъектах Федерации вообще отсутствуют ГЧП инициативы (Еврейской автономной области, Республике Северная Осетия – Алания, Омской области, Республике Адыгее, Республике Калмыкии и Чеченской Республике), в восьми субъектах реализуется только по одному проекту. Наибольший объем инвестиций по данным на 2017 г. сконцентрирован в транспортной сфере в Санкт-Петербурге (270,7 млрд руб., или 37,8 %) и Москве (148,7 млрд руб., или 20,8 %), социальной сфере в Саратовской области (30,2 млрд руб., или 19,1 %), коммунальном секторе в Москве (142,2 млрд руб., или 30,8 %).

На десять субъектов Сибирского федерального округа приходится на сегодняшний день 451 проект с суммарным объемом инвестиций более 86 млрд руб.

Ежегодно Национальным центром ГЧП составляется рейтинг российских регионов по уровню развития ГЧП. При оценке уровня учитываются значения трех факторов: нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП, опыт реализации проектов государственно-частного партнерства, а также развитость институциональной среды, которая оценивается в соответствии с запуском комплексных программ по созданию условий для развития ГЧП и формированием профессиональных проектных команд в сфере ГЧП.

На основе анализа рейтинга регионов России по уровню развития ГЧП за 2014–2018 гг.<sup>2</sup> составлена таблица. В ней представлены регионы, показавшие в 2014–2018 гг. наиболее интенсивное развитие ГЧП практики, а также регионы, в которых, по-видимому, нет заинтересованности в развитии этого инструмента.

Рост или снижение уровня развития ГЧП, выраженные в процентах, отражают интенсивность работы над развитием института ГЧП в регионе, а изменение места региона в рейтинге показывает эффективность этой работы относительно управленческих команд других регионов. Внутренняя специфика некоторых субъектов Федерации, имеющих тенденцию к снижению рейтинга, может объясняться инертностью власти в целом либо

---

<sup>2</sup> Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru/regions> (дата обращения: 10.12.2018).

**Регионы лидеры и аутсайдеры по темпам развития ГЧП в 2014–2018 гг.**

Регионы, развивающие ГЧП	Изменение места в рейтинге	Изменение уровня развития ГЧП, %	Регионы, забывающие о ГЧП	Изменение места в рейтинге	Изменение уровня развития ГЧП, %
Астраханская область	с 59-го на 30-е	с 31,2 до 51,2	Брянская область	с 58-го на 78-е	с 28,8 до 16,9
Калининградская область	с 52-го на 32-е	с 30,3 до 50,8	Краснодарский край	с 17-го на 48-е	с 46,8 до 37
Красноярский край	с 55-го на 11-е	с 29,3 до 75,4	Омская область	с 39-го на 60-е	с 35,7 до 27,9
Магаданская область	с 78-го на 54-е	с 17,2 до 30,9	Псковская область	с 29-го на 64-е	с 42,4 до 25
Республика Алтай	с 72-го на 27-е	с 8,8 до 14,5	Республика Коми	с 23-го на 56-е	с 45,4 до 29,2
Республика Мордовия	с 63-го на 42-е	с 26,1 до 41,8	Республика Тыва	с 48-го на 80-е	с 31,2 до 13,1
Ставропольский край	с 64-го на 39-е	с 25,6 до 48	Республика Хакасия	с 50-го на 76-е	с 31,1 до 17,7
Тюменская область	с 70-го на 20-е	с 23,3 до 63	Тверская область	с 42-го на 75-е	с 33,6 до 18
Чукотский автономный округ	с 60-го на 24-е	с 10,6 до 28	Ярославская область	с 16-го на 58-е	с 49,3 до 28,5

Источник: составлено по данным Национального центра ГЧП.

же приоритетным использованием других инструментов регионального развития. Стоит отметить, что среднегодовой темп роста физического объема ВРП указанных в таблице регионов, развивающих ГЧП, за период 2014–2016 гг. был выше, чем у регионов, не использующих этот инструмент развития, – 101,88 % против 100,08 %<sup>3</sup>.

Отслеживая перемещения регионов в рейтинге, можно оценивать их внутреннюю потребность, способность, готовность к использованию такого механизма регионального развития, как ГЧП.

При сотнях реализованных (находящихся в стадии эксплуатации) мелких ГЧП проектов ряд крупных проектов регионального и федерального значения находятся в стадии структурирования, либо ГЧП механизм пока даже не рассматривается в качестве возможного способа их реализации. Это транспортные магистрали Севсиб, Белкомур, Баренцкомур, порты Северного морского пути, проекты строительства ледокольного флота и судов ледового класса, ВСМ «Москва–Казань» и т.д.

В Новосибирской области на стадиях эксплуатации, инвестиционной, прединвестиционной, подписания соглашения находятся 43 проекта (95 проектов инициированы). Область занимает 9-е место в текущем рейтинге (потеряно 5 мест с 2017 г.). Примечательно, что в регионе истории ГЧП провалов более известны, чем успешный опыт. Это пресловутые четвертый

<sup>3</sup> Рассчитано по данным ФСГС, сборник Национальные счета, таблица «Индексы физического объема в % к предыдущему году (1998–2016)». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/din98-16.xlsx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/din98-16.xlsx) (дата обращения: 11.01.2019).

мост через р. Обь, семь поликлиник, мусороперерабатывающий завод против успешных, но мелких концессий по теплоснабжению в г. Черепаново и г. Оби.

С очевидностью в каждом из регионов под воздействием ряда объективных факторов сформировалась институциональная среда, обуславливающая медленное или стремительное распространение ГЧП практики. Цель статьи – выявить общие, системные ограничения, препятствующие интенсификации использования ГЧП как механизма, способствующего ускорению социально-экономического развития регионов РФ через привлечение дополнительных инвестиций в проекты, генерирующие значительные мультипликативные эффекты.

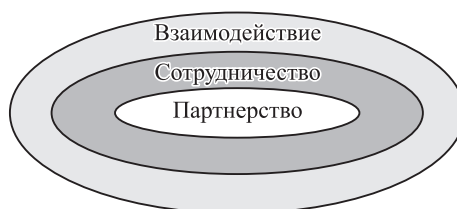
**Вопрос об идентификации ГЧП.** Подавляющее число исследователей относит к ГЧП любое взаимодействие государственного и частного сектора в различных сферах экономики. Эксперты ГЧП сферы отвечают на это коротко и ясно: есть четкое законодательное определение, которым и только которым в настоящее время могут пользоваться все экономические субъекты. Это определение дано в Федеральном законе № 224<sup>4</sup>: «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качеств». Там же очерчена область применения ГЧП, процедуры заключения и реализации ГЧП соглашений. Отдельным федеральным законом регулируются концессионные соглашения<sup>5</sup>. Ни налоговые льготы и преференции, ни государственное возмещение затрат НИОКР и/или покупки нового оборудования, ни субсидирование процентной ставки и прочие формы государственной поддержки бизнеса к ГЧП не относятся. Все вышеперечисленное можно отнести к простому взаимодействию или сотрудничеству. Соотношение этих понятий показано на рис. 1.

Бизнес и государство неразрывно связаны через систему институтов, т.е. их взаимодействие неизбежно и определяется совокупностью общественных норм и правил. Предприятия платят налоги, обращаются в Росреестр и другие государственные учреждения, взаимодействуют с таможенной службой, пожарной охраной, в определенных случаях сталкиваются с судебной системой РФ и т.д. Их взаимодействие может быть конфликтным

<sup>4</sup> 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 № 224-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>5</sup> Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/) (дата обращения: 17.11.2018).

Рис. 1. Место понятия «партнерство» в системе отношений государства и частного сектора



(противоборство, оппортунизм), когда цели агентов разнонаправлены. В качестве примера можно привести взаимодействие бизнеса и ФНС страны: в результате высокого уровня налогообложения может увеличиться теневой сектор экономики или произойти вывод капитала в оффшоры. Взаимодействие можно квалифицировать как сотрудничество при добровольном осуществлении деятельности для достижения общей цели (или разных, но не противоречащих друг другу целей), получения дополнительного экономического эффекта. При этом конкретные действия сторон по достижению целей нигде не зафиксированы и ответственность за недостижение эффекта никто не несет. Партнерство же – это законтрактованное равноправное взаимодействие для достижения общих целей через выполнение конкретного комплекса действий. При этом важен процесс достижения договоренностей по правам и обязанностям сторон, а также взаимной ответственности.

Вопрос равноправия при заключении ГЧП соглашения не очевиден. Кажется, что государство при ведении проекта будет стараться использовать свои исключительные права, которыми бизнес не владеет (право устанавливать тарифы, налоги и пр.). Кроме налоговых преференций, государство имеет возможность предоставлять различные виды финансового стимулирования, а также метод «предоставления услуг вместо денег» (обучение персонала; содействие в патентовании; содействие в сертификации продукции; предоставление площадей в инкубаторах и технопарках и т.п.). Данный метод обладает хорошим антикоррупционным стимулом, поскольку стимулы к извлечению ренты из взаимодействия с государством заметно ослабевают, когда компании вместо прямых финансовых транзакций получают услуги. Все это может иметь место, однако следует еще раз подчеркнуть важность согласования интересов на подготовительном этапе: все условия взаимодействия, необходимые для успешной реализации инвестиционного проекта, будут прописаны в ГЧП соглашении. При этом важно, что соглашение охватит как период строительства, так и период эксплуатации создаваемого объекта. Поэтому в рамках каждого отдельного соглашения государство и бизнес имеют одинаковые права и переговорную силу.

**Вопрос о роли ГЧП.** ГЧП в широкой трактовке появилось в России давно. Изначально – как способ переложить функции государства на плечи бизнеса [2]. В XIV–XVI вв. успешно работала система откупов и кормлений [13].

В текущем виде ГЧП получило бурное развитие начиная с 2000-х и рассматривалось как очередной способ содействия развитию бизнеса, мера государственной поддержки. В 2010-х восприятие стало более конкретным: ГЧП – инструмент создания сопутствующей инфраструктуры для бизнеса. По прошествии почти 20 лет видение этого института трансформирова-

лось и, наконец, совпало с зарубежным пониманием: ГЧП – это способ привлечения инвестиций к реализации инфраструктурных проектов, имеющих большую общественную значимость, под ключ.

В этой постановке ожидания от ГЧП следующие: реализация ГЧП проектов на территории региона должна разгрузить бюджет. Однако в большинстве муниципалитетов, в ряде регионов механизм все еще рассматривается как дополнительные бюджетные обязательства. Логика следующая: если нет возможности включить в план строительство школы полностью за счет бюджета – не закладываем объект в бюджет, а вот если появится частная инициатива на эту школу, будет заключено ГЧП соглашение, то администрация вынуждена будет изыскать источники софинансирования, принимать план бюджета с учетом этого. При неблагоприятном стечении обстоятельств в нагрузку бюджету пойдут также реализовавшиеся проектные риски, взятые на себя публичной стороной. Отчасти в связи с этим не происходит интенсификации проработки проектных инициатив со стороны органов власти.

Закономерен вопрос: кому больше нужно развитие ГЧП в современной России – бизнесу или государству?

Очевидно, что для проблемных регионов Сибири и Дальнего Востока среди множества государственных программ и мер поддержки развития, ГЧП – лишь один из механизмов. При этом ГЧП часто преподносится как новый инструмент-панацея для интенсификации регионального развития. Это, по-видимому, связано с ожиданием больших мультипликативных эффектов от крупных инфраструктурных проектов на территории. Однако в большинстве случаев даже при государственном участии и разделении рисков в рамках ГЧП эти проекты не выгодны бизнесу. Реальной наблюдаемой нишей для ГЧП в текущих условиях являются, как уже упоминалось выше, мелкие проекты в ЖКХ сфере, в социальной сфере в регионах с благоприятной институциональной ГЧП средой. В этих сферах распространена частная ГЧП инициатива, что может служить оценкой реального интереса бизнеса к реализации проектов именно в форме ГЧП. Крупные же проекты требуют более основательной подготовки, серьезного кадрового и методического обеспечения, участия компаний со значительными капиталами, длительного процесса согласования (см. ниже).

**Вопрос о российской специфике ГЧП.** Низкий спрос частного бизнеса на проекты ГЧП приводит к возникновению и распространению различных форм псевдо- и квази-ГЧП [1].

К псевдо-ГЧП можно причислить все те ГЧП соглашения, которые подразумевают наличие на стороне частного партнера квазигосударственных компаний. Получается, что такие проекты полностью финансируются за счет государственного бюджета, госбанков и крупных государственных корпораций. Термин ГЧП в сочетании с такого рода проектами лишь маскирует участие государства.

В некоторых субъектах Федерации получили распространение соглашения власти и бизнеса, не являющиеся в юридическом смысле ГЧП, включающие в том числе и инвестиционные обязательства частных компаний. Соглашения такого типа иногда называют квази-ГЧП. На практике за этими соглашениями часто скрываются различные способы «добровольно-



принудительного» обременения бизнеса социальными обязательствами». Такие соглашения со стороны местных администраций могут декларироваться как «инструменты развития региона», а со стороны предпринимателей восприниматься как своеобразный налог на возможность ведения бизнеса на данной территории. Ярким примером может служить взаимодействие компании ПАО «НК «Роснефть» и администрации Туруханского района, на территории которого компания эксплуатирует группу нефтяных месторождений, и г. Игарки, через которую происходит транспортное обслуживание месторождений. Компания ежегодно участвует в строительстве и модернизации социальных объектов территории: школ, больниц, ЖКХ. Такой подход к сотрудничеству властей и бизнеса в среднесрочном периоде работает на развитие территории, но в долгосрочном может приводить к ухудшению инвестиционного климата в регионе. Бизнес будет в первую очередь развиваться в регионах, где такое локальное обременение меньше и, соответственно, уходит из тех мест, где «аппетиты» региональных властей слишком велики.

Многие оспаривают узость определения ГЧП в действующем российском законодательстве, подчеркивая, что это ограничивает эффективное взаимодействие частного бизнеса и государства в сфере инновационного развития и в направлении реализации научно-технологической инициативы, поскольку именно в этой сфере нужна гибкость и относительная свобода. Предлагается также предусмотреть возможность включения университетов и научных организаций в партнерские соглашения, предусматривающие создание инновационной продукции [4]. Строгость российских законодателей признается и правоведами: на постсоветском пространстве есть примеры более либерального ГЧП законодательства. Так, в Беларуси, Казахстане и Киргизии закон оставляет куда больше свободы предпринимателям: подразумеваются меньшие сроки сроков прохождения обязательных процедур перед заключением соглашения, охвачен расширенный список институциональных механизмов партнерства, облегчается судебная практика в отношении участников отдельных проектов [5].

Методично расширяющийся в последние годы перечень объектов ГЧП соглашений служит однозначно положительной тенденцией: в перечень включены объекты IT сферы, ведутся экспертные сессии по перспективам включения туда пунктов пропуска через государственную границу, объектов пассажирского транспорта. В то же время, например, для межрегиональных проектов важна возможность заключения соглашений частного партнера со всеми регионами одновременно. В настоящее время множественность лиц на стороне публичного партнера в законе не предусмотрена, и такой проект следует разделять на лоты. Последнее означает повышение рисков проекта в случае, если разные частные партнеры выиграют конкурсы в разных регионах, а их действия будут рассогласованы. Это может снизить ожидаемый социально-экономический эффект от проекта в целом.

**Вопрос о кадровом обеспечении ГЧП.** В то же время количество компетенций, которыми должны обладать специалисты ГЧП только в транспортной отрасли, оценено в 72 [7]. Среди основных «пробелов компетенций» у представителей органов государственной власти и местного само-

управления называются: дефицит умений отличить ГЧП от других форм взаимодействия государства и бизнеса; отсутствие либо дефицит навыков структурирования проекта ГЧП на основе преимуществ для публичного партнера; отсутствие либо дефицит навыков моделирования форм ГЧП и подбора соответствующих им платежных механизмов; дефицит знаний об успешных проектах ГЧП и о проектах ГЧП, реализация которых была приостановлена или прекращена, отсутствие опыта качественного информационного сопровождения ГЧП инициатив и проектов.

В настоящее время актуальной информацией и технологиями в сфере ГЧП обладает очень ограниченный круг лиц: представители Национального центра ГЧП, а также ГЧП подразделений ряда крупнейших банков страны. Процедура согласования интересов, как и методики оценки и распределения рисков между партнерами, остаются за закрытыми дверями. В этих процедурах ведущим игроком становится кредитная организация, обладающая решающим голосом, так как зачастую единственная обладает необходимым объемом финансовых ресурсов для реализации проекта, а также опытом в оценке проектных рисков. Возможность «причаститься» к ГЧП сфере для местных и региональных управленцев связана с участием в мероприятиях на платной основе, прохождением дорогостоящих мастер-классов, покупкой дорогостоящих консультаций.

Отдельные направления, формы и механизмы ГЧП на современном этапе изучаются в рамках различных образовательных программ бакалавриата, магистратуры, повышения квалификации. В основном эти программы реализуются в ведущих вузах Москвы и Санкт-Петербурга. Такая географическая локация компетенций ГЧП зачастую выступает барьером для участия в образовательных программах представителей регионов России. Кроме того, за редким исключением эта образовательная деятельность осуществляется без учета отраслевой специфики.

Создание базы и изучение стандартных контрактов, финансовых схем для каждого из направлений (транспорт, ЖКХ, здравоохранение, образование, ИТ) должно лечь в основу образовательных программ ключевых российских вузов. Так называемые «коробочные решения», предлагаемые банками, должны стать общедоступными, какими являются, например, условия кредитования бизнеса и физических лиц в любом банке. Это не только может существенно поспособствовать распространению ГЧП практик, но и повысить их эффективность с точки зрения сокращения временных издержек на разработку и согласование сходных проектов.

**Вопрос о методическом обеспечении ГЧП.** Необходимость осуществления сложной и трудоемкой процедуры обоснования сравнительного преимущества для всех проектов ГЧП и МЧП (по 224-ФЗ) независимо от масштаба и отрасли, по мнению специалистов, является одним из главных препятствий для появления реальных ГЧП.

Для этого разработаны научно обоснованные методики оценки проектов с учетом всевозможных косвенных эффектов [6, 9, 12, 14]. Также имеются наработки по игровому согласованию интересов участников проектов [11], а оценка рисков ГЧП проекта находится в рамках существующих методик оценки проектных рисков [8].



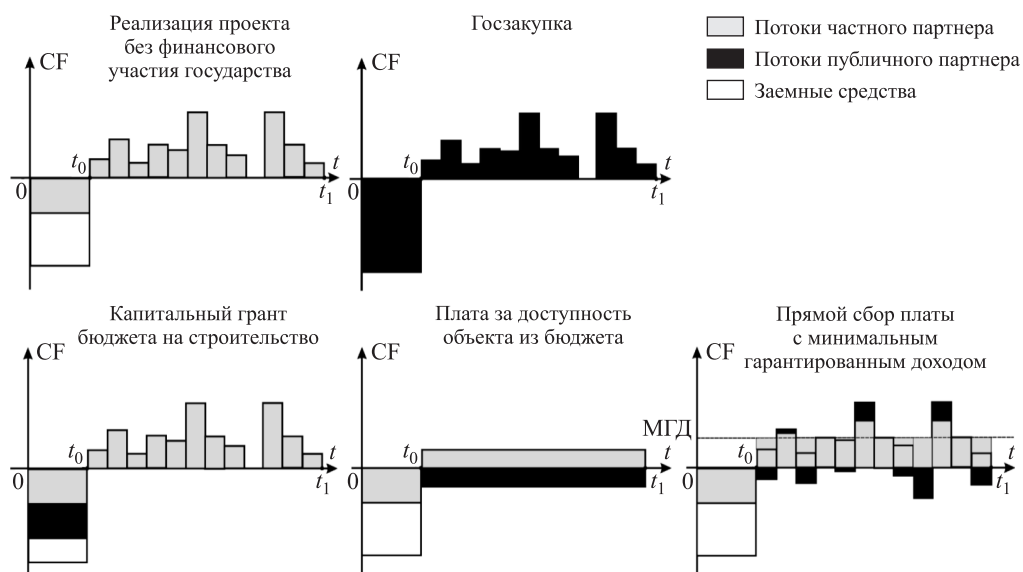


Рис. 2. Типовые финансовые схемы ГЧП проектов

В соответствии с Методическими рекомендациями по оценке инвестиционных проектов<sup>6</sup> и в целях расчета сравнительного преимущества требуется построение модели, позволяющей производить одновременно оценку бюджетной и коммерческой эффективности проектов. При наличии такого работающего инструментария рассмотрение типовых финансовых схем (рис. 2) будет упрощено.

На рис. 2 показана динамика денежных потоков (CF-cash flow) условного проекта при реализации пяти возможных схем его финансирования.

Реализация проекта без финансового участия государства, т.е. полностью за счет бизнеса, скорее всего, даст отрицательный ЧДД: такая особенность присуща практически всем проектам, могущим быть объектом ГЧП соглашения (см. статью 7 ФЗ-224). По своей природе это проекты с отсутствующим коммерческим, но большим общественным эффектом [9]. Бюджетные расходы в таком варианте отсутствуют, однако можно ожидать положительных налоговых поступлений в будущем в случае реализации проекта.

Максимум бюджетных расходов приходится на второй вариант реализации – в форме госзакупки (в рамках закона ФЗ № 44), ведь все инвестиционные и эксплуатационные затраты несет государство.

Графики в нижнем ряду описывают три ключевые финансовые схемы реализации проекта с применением механизма ГЧП.

Один из них подразумевает *капитальный грант* от публичного партнера: это может быть установленная сумма на каждый год строительства, либо процент от необходимой в каждый год суммы инвестиций, если адми-

<sup>6</sup> Методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов (вторая редакция). Утверждены Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ. Государственным комитетом по строительной, архитектурной и жилищной политике от 21.06.1999 № ВК 477.

нистрация готова взять на себя часть риска удорожания проекта. Размер гранта определяется возможностями бюджета, а также является предметом согласования участников ГЧП контракта. Возврат средств инвестора подразумевается за счет прямого сбора платы с пользователей объекта. Возврат средств бюджета возможен на основе налоговых поступлений.

В другом варианте возврат средств инвестору происходит за счет регулярных платежей из бюджета во время эксплуатации объекта, которые называются *платой за доступность* обустроенного объекта жителям подконтрольной территории. Таким образом, возврат инвестиций не зависит от интенсивности использования объекта, так как прямой сбор платы с пользователей не осуществляется. Риск для инвестора минимален. При этом размер платы за доступность является предметом переговоров сторон. Основная цель государства здесь – распределить свои затраты по времени.

В некоторых случаях целесообразно использовать схему прямого сбора платы с *минимальным гарантированным доходом*. Идея в том, чтобы разделить между партнерами риск «ненаполняемости» объекта. Бюджет понесет расходы только в случае, когда выручка оператора проекта меньше оговоренной в контракте суммы (МГД). Если же выручка превысит МГД, то размер превышения делится в согласованной пропорции между частным и публичным партнерами.

Как видим, во всех случаях, когда в проекте участвует частный капитал, весомую роль получает третий участник соглашения – финансовая организация. Исходя из сегодняшних условий рынка ГЧП, именно здесь будет проведен наиболее качественный анализ рисков проекта, прогноз денежных потоков. Этот участник будет иметь большую переговорную силу, имея в распоряжении три управляющих параметра (см. ниже).

Использование аппарата теории игр и представление задачи согласования интересов участников проекта в форме кооперативной игры позволит наиболее иллюстративно очертить границы переговорного множества, внутри которого любое решение будет приемлемо для системы в целом.

В качестве игроков будут выступать частный, публичный партнер, а также финансовая организация. Обсуждаемыми параметрами могут являться:

- 1) срок строительства ( $t_0$ );
- 2) срок действия соглашения ( $t_1$ );
- 3) уровень минимального гарантированного дохода (МГД);
- 4) размер платы за доступность;
- 5) объем капитального гранта;
- 6) объем предоставляемого кредита;
- 7) срок кредитования;
- 8) ставка процента.

Понятно, что список параметров далеко не полный и может быть расширен исходя, например, из отраслевой специфики проекта. Также ясно, что каждый из перечисленных параметров является полем для согласования, а каждый из игроков вправе вносить обоснованные предложения по ним. Однако для формализации реализации процесса согласования интересов в рамках игрового аппарата требуется разнести управляющие параметры по участникам. Так, решающее слово по первым трем пусть будет за бизнесом,

поскольку они проистекают во многом из технических характеристик проекта и желаемой инвестором нормы рентабельности. По 4–5 параметрам пусть главенствует публичный партнер исходя из своих бюджетных возможностей и обязательств на перспективу. Итоговое решение по 6–8 параметрам отведем на финансовую организацию.

Общее решение может быть найдено путем сравнения эффектов при различных комбинациях управленческих решений игроков. На первом этапе находится граница переговорного множества – область, внутри которой любое решение будет приемлемо для системы в целом.

Далее можно использовать методику оценки паритетности участия бизнеса, публичного партнера и банков [4] для нахождения наилучшего варианта.

Роль науки в дальнейшем развитии методик оценки эффектов проектов, разработки инструментария согласования интересов их участников, распространении этих знаний может быть велика. В идеале наука могла бы «играть на опережение»: обчислять проекты, показав объемы и направления мультипликативных эффектов, а также сравнительное преимущество еще на этапе составления стратегии развития региона(ов), предложив наилучшую финансовую схему реализации проекта.

**Другие открытые вопросы ГЧП.** Хочется отметить еще ряд актуальных моментов, характеризующих современный уровень развития ГЧП в России.

В настоящее время государство готово сотрудничать в сфере инфраструктурного строительства, реализации ключевых проектов в области импортозамещения и национальной безопасности, вот только партнеров из-за низкого доверия к себе найти затрудняется. В качестве примера можно провести достаточно печальный опыт привлечения частных подрядчиков для участия в строительстве космодрома «Восточный». Ряд фирм столкнулся с невыполнением государством своих обязательств, некоторые же участники строительства изначально были фиктивными компаниями, связанными с коррупционным расхищением выделенных средств. Как результат – желающих честно сотрудничать с государством становится все меньше [10].

Отсутствие интереса к выставленным на конкурс проектам ГЧП со стороны бизнеса в сегодняшних условиях объясняется тем, что фирмы-строители пока не обладают компетенциями по эксплуатации объектов, которые они потенциально могли бы построить. Исключение составляют, пожалуй, компании транспортной отрасли. В остальных случаях сложно представить бизнесмена-строителя поликлиники или школы закупающим медицинское оборудование, парты, стулья и нанимающего медицинский или педагогический персонал.

В любом случае процесс инициации проекта, прохождения конкурсных процедур, подписания соглашения может продлиться от 140 до 430 дней в зависимости от сложности проекта. Компаний, способных и готовых ждать такой долгий по меркам бизнеса срок, очень мало. Обучение персонала, а также широкое информационное сопровождение удачных и провальных ГЧП проектов России должны способствовать сокращению сроков прохождения проекта по всем необходимым стадиям.

Кроме того, очевидно, что функции региона/муниципалитета не заканчиваются при подписании приемлемого ГЧП соглашения, но должны включать работу по созданию благоприятного климата для реализации всех обчисланных мультипликативных эффектов [3, 15]. Такая работа сейчас практически не проводится.

**Заключение.** Бурному развитию ГЧП в России начиная с 2000-х способствовало в том числе развитие национального законодательства в области ГЧП: в 2005 г. принят федеральный закон о концессиях, в 2015 г. – федеральный закон о государственно-частном партнерстве. По мнению автора, поскольку на настоящем этапе развития ГЧП трактуется как способ привлечения инвестиций к реализации инфраструктурных проектов, имеющих большую общественную значимость, под ключ, инициатива должна исходить от государства.

При сотнях реализованных (находящихся в стадии эксплуатации) мелких ГЧП проектов ряд крупных проектов регионального и федерального значения находятся в стадии структурирования, либо ГЧП механизм пока даже не рассматривается в качестве возможного способа их реализации. Это транспортные магистрали Севсиб, Белкомур, Баренцкомур, порты Северного морского пути, проекты строительства ледокольного флота и судов ледового класса, ВСМ «Москва–Казань» и огромное количество мелких проектов.

В статье систематизированы нерешенные вопросы, стоящие на пути интенсификации использования ГЧП как механизма, способствующего ускорению социально-экономическому развитию регионов РФ. Среди них вопросы правильной идентификации государственно-частного партнерства, доверия к государству, кадровой подпитки ГЧП сообщества, особенно со стороны муниципалитетов и регионов, поскольку именно с этой стороны на настоящем этапе следует требовать интенсификации работ по поиску и квалицицированному ведению ГЧП инициатив.

Роль науки в дальнейшем развитии методик оценки эффектов проектов, разработки инструментария согласования интересов их участников, а также распространении этих знаний может быть велика. Создание и распространение универсального инструментария согласования интересов ускорило и облегчило бы проработку ГЧП соглашений. Имитационное моделирование с оценкой проектных рисков позволило бы быстро проводить первичную оценку пяти основных финансовых схем реализации того или иного проекта (три из них – ГЧП схемы) и получать ответ на вопрос о наличии или отсутствии сравнительного преимущества. Для согласования интересов участников проекта предложено использование аппарата теории игр. На первом этапе предполагается поиск границ переговорного множества – области, внутри которой любое решение будет приемлемо для системы в целом. Далее предлагается выбрать наилучший вариант, используя принцип паритетности участия бизнеса, публичного партнера и финансовой организации в проекте.

Построение и спецификация имитационных моделей для прогнозирования эффектов конкретных проектов, а также разработка интерфейса для проведения серий вариантных расчетов будут являться следующим этапом настоящего исследования.

### Литература

1. *Алексеев А.В., Нефёдкин В.И.* Поможет ли государственно-частное партнерство выйти из стагнационной ловушки? // ЭКО. 2018. № 12. С. 91–109.
2. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения, 2011. № 9. С. 41–50.
3. *Вижина И.А., Кин А.А., Харитонов В.Н.* Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах севера // Регион: экономика и социология. 2011. № 4. С. 152–175.
4. *Горбачёва Н.В.* Оценка экономического неравенства в государственно-частных партнерствах в промышленности // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2018. Т. 34. Вып. 2. С. 317–342.
5. *Лисица В.Н.* Законодательство о публично-частном партнерстве в России и других странах Евразийского экономического союза: проблемы формирования и развития // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 2. С. 90–96.
6. *Малов В.Ю., Мелентьев Б.В., Алешина О.В.* Комплексная оценка крупных региональных проектов // Регион: экономика и социология. 2009. № 3. С. 116–129.
7. *Маслова С.В., Иванов А.Е.* Ключевые вопросы формирования и оценки компетенций специалистов в сфере государственно-частного партнерства в транспортной отрасли // Государственно-частное партнерство в сфере транспорта: модели и опыт – 2018: сб. тез. докладов конференции / Лаборатория «Центр исследований государственно-частного партнерства»; Высшая школа менеджмента/ Санкт-Петербургского государственного университета. СПб., 2018. С. 5–12.
8. *Соколов М.Ю., Маслова С.В.* Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2013. № 4. С. 100–124.
9. *Суслов В.И., Горбачёва Н.В., Ибрагимов Н.М., Кузнецов А.В., Мельникова Л.В., Новикова Т.С.* Проектная экономика в условиях инновационного развития: концепция, модели, механизмы / под ред. Т.С. Новиковой; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2009. 143 с.
10. *Сухих В.В.* Проблема доверия к государству в российской экономике // Журнал экономической теории. 2017. № 2. С. 173–176.
11. *Тарасова О.В.* Согласование интересов участников освоения северных территорий // дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук. Новосибирск, 2013. 189 с.
12. *Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н., Трынов А.В.* Методические основы оценки мультипликативных эффектов от реализации общественно значимых инвестиционных проектов // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2015. Т. 14. № 4. С. 574–587.
13. *Тесля П.Н.* Государственно-частное партнерство в свете исторической ретроспективы // ЭКО. 2019. № 2. С. 174–191.
14. *Gulakova O.I., Ershov Yu.S., Ibragimov N.M., Novikova T.S.* Evaluation of the Public Efficiency of an Infrastructure Project: a Case Study of the Eastern Siberia – Pacific Ocean-2 Oil Pipeline // Regional Research of Russia. 2018. Vol. 8. № 2. P. 193–203.
15. United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations, Geneva, 2008. 104 p.

### Bibliography

1. *Alekseev A.V., Nefjodkin V.I.* Pomozhet li gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo vyjti iz stagnacionnoj lovushki? // JeKO. 2018. № 12. P. 91–109.
2. *Varnavskij V.G.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: nekotorye voprosy teorii i praktiki // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija, 2011. № 9. P. 41–50.

3. *Vizhina I.A., Kin A.A., Haritonova V.N.* Problemy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v strategicheskikh proektah severa // *Region: jekonomika i sociologija*. 2011. № 4. P. 152–175.
4. *Gorbachjova N.V.* Ocenka jekonomicheskogo neravenstva v gosudarstvenno-chastnyh partnerstvah v promyshlennosti // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Jekonomika*. 2018. Vol. 34. Vyp. 2. P. 317–342.
5. *Lisica V.N.* Zakonodatel'stvo o publichno-chastnom partnerstve v Rossii i drugih stranah Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza: problemy formirovanija i razvitija // *Juridicheskaja nauka i praktika*. 2016. Vol. 12. № 2. P. 90–96.
6. *Malov V.Ju., Melent'ev B.V., Aleshina O.V.* Kompleksnaja ocenka krupnyh regional'nyh proektov // *Region: jekonomika i sociologija*. 2009. № 3. P. 116–129.
7. *Maslova S.V., Ivanov A.E.* Kljuchevye voprosy formirovanija i ocenki kompetencij specialistov v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v transportnoj otrasli // *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sfere transporta: modeli i opyt – 2018: sb. tez. dokladov konferencii / Laboratorija «Centr issledovanij gosudarstvenno-chastnogo partnjorstva»*; Vysshaja shkola menedzhmenta Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. SPb., 2018. P. 5–12.
8. *Sokolov M.Ju., Maslova S.V.* Upravlenie riskami v proektah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Menedzhment*. 2013. № 4. P. 100–124.
9. *Suslov V.I., Gorbachjova N.V., Ibragimov N.M., Kuznecov A.V., Mel'nikova L.V., Novikova T.S.* Proektnaja jekonomika v uslovijah innovacionnogo razvitija: koncepcija, modeli, mehanizmy / pod red. T.S. Novikovej; IJeOPP SO RAN. Novosibirsk, 2009. 143 p.
10. *Suhih V.V.* Problema doverija k gosudarstvu v rossijskoj jekonomike // *Zhurnal jekonomicheskij teorii*. 2017. № 2. P. 173–176.
11. *Tarasova O.V.* Soglasovanie interesov uchastnikov osvoenija severnyh territorij // *dis. ... kand. jekon. nauk: 08.00.05 / Institut jekonomiki i organizacii promyshlennogo proizvodstva Sibirskogo otdelenija Rossijskoj akademii nauk*. Novosibirsk, 2013. 189 p.
12. *Tatarkin D.A., Sidorova E.N., Trynov A.V.* Metodicheskie osnovy ocenki mul'tiplikativnyh jeffektov ot realizacii obshhestvenno znachimyh investicionnyh proektov // *Vestnik UrFU. Serija: Jekonomika i upravlenie*. 2015. Vol. 14. № 4. P. 574–587.
13. *Teslja P.N.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v svete istoricheskij retrospektivy // *JeKO*. 2019. № 2. P. 174–191.
14. *Gulakova O.I., Ershov Yu.S., Ibragimov N.M., Novikova T.S.* Evaluation of the Public Efficiency of an Infrastructure Project: a Case Study of the Eastern Siberia – Pacific Ocean-2 Oil Pipeline // *Regional Research of Russia*. 2018. Vol. 8. № 2. P. 193–203.
15. United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations, Geneva, 2008. 104 p.