

УДК 332.02 : 334.7
DOI: 10.26456/2219-1453/2023.1.212–219

ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ГЧП-ПРОЕКТЫ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ: ТРАЕКТОРИЯ РАЗВИТИЯ

Мохаммед Махмуд Ахмед Хасан

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Цель статьи – исследование сущности инфраструктурных ГЧП-проектов, реализуемых в российской практике, определение траектории их развития. Элементы научной новизны исследования заключаются: 1) в уточнении понятия «инфраструктурные ГЧП-проекты», под которыми понимаются способы привлечения частных инвестиций в создание и эксплуатацию объектов общественной инфраструктуры на основе сочетания механизмов и инструментов государственного управления и потенциала субъектов предпринимательской деятельности; 2) в определении траектории развития инфраструктурных ГЧП-проектов; 3) в расширении мер поддержки; 4) в предложении о развитии системы нормативно-правового сопровождения, мер по совершенствованию системы управления.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, инфраструктурный ГЧП-проект, общественная инфраструктура, меры поддержки инфраструктурных ГЧП-проектов.*

Современная социально-экономическая ситуация в России осложняется ростом и ужесточением санкций, серьезными внешнеполитическими вызовами, что формирует определенное проблемное поле, препятствующее планомерному развитию общественной инфраструктуры. Особое внимание следует уделить проблемам, связанным с механизмами увеличения пропускной способности моделей потребительской инфраструктуры (дороги, больницы, школы, детские сады и другие социальные объекты), а также с привлечением инвестиций в данную сферу в целях обеспечения устойчивого развития российских территорий.

Следует уточнить сущность понятия «инфраструктурные ГЧП-проекты», которые могут быть представлены как:

– способы развития общественной инфраструктуры, основанные на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона участвует не только в проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании;

– способы привлечения частных инвестиций в создание и эксплуатацию объектов общественной инфраструктуры на основе

сочетания механизмов и инструментов государственного управления и потенциала субъектов предпринимательской деятельности.

Инфраструктурные ГЧП-проекты целесообразно рассматривать с позиций различных стейкхолдеров, имея в виду, что в первую очередь, это партнерство различных экономических агентов. Государство зачастую вынуждено искать дополнительные ресурсы для развития территориальной инфраструктуры в связи ограниченностью бюджетных возможностей. Кроме того, необходимо учитывать, что не все инфраструктурные ГЧП-проекты интересны для потенциальных участников с позиций, например, их социальной значимости, объема инвестиционных вложений и срока из возвратности.

В общей сложности в России в настоящее время реализуется 3,7 тыс. инфраструктурных ГЧП-проектов с общим объемом инвестиций в 5,4 трлн руб., из которых 3,9 трлн руб. – частные. По оценкам Центра развития ГЧП в целом за 2022 г. при активной реализации мер поддержки и стимулирования инвестиций количество проектов, прошедших коммерческое закрытие, может достигнуть 150, объем вложений в них – 370 млрд руб. Отметим, что в таком случае результаты окажутся хуже прошлогодних, когда коммерческое закрытие прошли более 160 проектов на сумму 516 млрд руб., и даже чуть ниже цифр пандемийного 2020 г., когда речь шла о проектах на 390 млрд руб. В целом, как следует из обзора, предпосылки для наращивания портфеля проектов есть: с середины года фиксируется рост числа запущенных инициатив, наращиваются темпы подготовки новых. Так, в июле 2022 г. запущены 36 конкурсных процедур и опубликованы 52 частные инициативы на общую сумму в 202,4 млрд руб., что стало рекордом с начала года [5].

Анализ источников, находящихся в открытом доступе, показывает, что в настоящее время в России есть примеры эффективной реализации инфраструктурных ГЧП-проектов:

– Строительство платной автомобильной дороги «Западный Скоростной Диаметр». Срок реализации проекта: 2011–2041 гг. Бюджет проекта – 120 млрд руб. Текущий статус: партнеры совместно с кредитными организациями ведут работу по достижению финансового закрытия;

– Реконструкция Аэропорта «Пулково». Срок реализации проекта: 2007 – 2039 гг. Бюджет проекта: около 1,5 млрд евро. Текущий статус: реализация программы капитальных вложений;

– Строительство участка автомагистрали М-1 «Беларусь «Москва-Минск». Сроки строительства: 2011–2013 гг.

Существуют определенные входные барьеры, связанные с формальным созданием самих структур ГЧП-проектов данного типа, например, такие как требования дополнительной поддержки со стороны

государственных органов, цели использования после ввода в эксплуатацию и др.

Также стоит отметить, что только небольшая часть рынка знакома с порядком реализации и методологией структурирования совместных качественных проектов, что также затрудняет эффективное использование моделей инфраструктурных ГЧП-проектов и механизмов управления. Ситуация осложняется тем, что в контексте практики функционирования ГЧП в России принятая классификация модулей ГЧП отличается от зарубежной и имеет ряд своих особенностей [9, с. 12].

Минэкономразвития России и другие профильные структуры относят к данной категории проекты, которые реализуются на основе двух федеральных нормативных актов: по концессионным соглашениям [6, с. 46] и как государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство [8].

Исходя из этого, к классическим формам ГЧП в России можно отнести концессионные соглашения (концессии), соглашения о ГЧП, корпоративные формы партнерства (совместное юридическое лицо), аренду (лизинг) государственной собственности с инвестиционными обязательствами, а также такие специфические формы как: «дальневосточная концессия», «инфраструктурные кредиты», «облигации ДОМ.РФ» [4, с. 27; 3, с. 81].

В деловых кругах к ГЧП относят такие договорные формы, имеющие идентификационные характеристики данного вида партнерства, их часто называют «квази-ГЧП» (квази-государственно-частное партнерство). Это – договоры аренды с инвестиционными обязательствами и контракты на жизненный цикл в соответствии с законом о закупках» [10].

В целях развития системы мер поддержки российских инфраструктурных ГЧП-проектов следует обратиться к многолетней мировой практике. Она показывает, что данная комплексная поддержка реализуется в рамках самого проекта так и за его пределами [1].

Также при рассмотрении данного вопроса следует исходить из того, что меры поддержки данного вида экономической деятельности подразделяются на две группы: финансовые и нефинансовые. Причем основным является финансовый фактор, так как от него в определенной степени зависит объем инвестиционных вложений в ГЧП-проект.

В этой связи особое внимание следует уделить мерам поддержки инфраструктурных ГЧП-проектов, направленных на снижение проектных расходов, повышение эффективности и достижение выгоды в коммерческом плане для всех участников проекта и населения [9, с. 37].

В табл. 1 представлен перечень мер поддержки российских проектов ГЧП инфраструктурной направленности.

Таблица 1

Меры поддержки инфраструктурных ГЧП-проектов в российской практике

| Прямая финансовая поддержка | Косвенная финансовая поддержка |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Финансирование капитальных затрат в форме субсидий (капитальных грантов) • Фиксированные платежи за доступность (availability) • Предоставление нефинансовых активов (земельных участков, подготовка подъездных дорог и развязок и т.д.) | <ul style="list-style-type: none"> • Ограничение конкуренции (например, запрет на строительство дорог с параллельными маршрутами, запрет на введение сборов за проезд на подъездных и соединяющих дорогах) • Запрет на изменение законодательства, которое может повлиять на экономику проекта • Налоговые льготы |

Источник: составлено автором

Данная точка зрения находится в соответствии с современными трендами развития мирового рынка инфраструктурных ГЧП-проектов. В большинстве стран мирового сообщества сочетание финансовых и нефинансовых ресурсов является основным условием возможности реализации ГЧП-проектов.

Так, Всемирный банк в рамках такого рода проектов задействует следующие виды финансовой поддержки [10], включая:

- прямую поддержку финансами;
- льготы по налогам или полное их отсутствие, других обязательств перед государством в сфере финансов;
- возможность предоставления заемных средств, в том числе с целью участия в формировании капитала, и мезонинное финансирование;
- субсидии тарифных сеток или увеличение цен для отдельной категории или всех потребителей в целом.

Как показывает практика, если нет достаточного использования мер финансовой поддержки, то, естественно, динамика развития сектора инфраструктуры замедляется. Следует также отметить, что устойчивость развития и сохранение динамики с течением времени не могут быть достигнуты без использования нефинансовых мер для развития ГЧП. Как показывает практика, без этого расширение спектра использования структур ГЧП невозможно, и любой, даже замечательный, но единичный, успех не сможет быть тиражирован в широкой практике [7, с. 112].

Таким образом, *разработка и реализация в России инфраструктурных ГЧП-проектов может иметь следующую траекторию развития:*

1. *Расширение мер поддержки инфраструктурных ГЧП-проектов.* В силу влияния факторов внешней среды в 2020–2022 гг. отмечалось замедление данных процессов. Становится очевидным, что без расширения спектра мер поддержки ожидать увеличения численности инфраструктурных ГЧП-проектов не приходится.
2. *Развитие системы нормативно-правового регулирования инфраструктурных ГЧП-проектов.* Определённым барьером развития ГЧП-проектов инфраструктурной направленности является несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей данную сферу, например, в части изменений Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», разработанных Минэкономразвития России [1, 2].
3. *Развитие методологии инфраструктурных ГЧП-проектов.* Должны быть выстроены информационно-коммуникационные каналы взаимосвязи между институтами поддержки осуществления рабочих схем ГЧП на основе использование соответствующих методологических разработок научного сообщества.
4. *Совершенствование системы управления инфраструктурными ГЧП-проектами.* В целях повышения эффективности реализации инфраструктурных ГЧП-проектов должны быть созданы новые организационно-экономические механизмы управления данными процессами на российских территориях, и в первую очередь, инвестиционными потоками.

Наиболее существенной инициативой, предложенной в сфере регулирования ГЧП в 2022 г., является законопроект, содержащий комплексные поправки в отраслевое законодательство в сфере ГЧП. Законопроект подготовлен Минэкономразвития России с учетом позиций участников рынка. Отмечается общий тренд на повышение системности регулирования и расширение возможностей применения механизмов КС и СГЧП/СМЧП – в частности, предлагается включить в перечень объектов КС инфраструктуру похоронного назначения, а также предоставить возможность реализовывать IT-проекты на муниципальном уровне.

Кроме того, ряд инициатив направлен на уточнение параметров получения государственной поддержки в рамках отраслевых программ, включая развитие университетских кампусов, автодорог и городского транспорта. Также дорабатываются общие «правила игры» – в частности, планируется возмещать инвесторам, выступающим с ЧКИ,

часть расходов на подготовку предложения, а также регламентировать порядок реализации КС на территории ОЭЗ.

Следует отметить, что перечень объектов, для создания которых могут использоваться инфраструктурные облигации, был существенно дополнен. Так, стало возможным:

- применять механизм инфраструктурных облигаций для благоустройства городских и сельских территорий, а также для реализации КС и СГЧП сроком до 49 лет вместо прежних 30 лет;
- обеспечивать долговые обязательства инвестора не только государственной гарантией региона, где будет вестись строительство, но и независимой гарантией государственных корпораций развития.

Кроме того, инфраструктурные облигации стало возможно использовать для финансирования строительства жилья, предназначенного для социального и коммерческого найма, и приобретения подвижного состава городского общественного транспорта.

Таким образом, результаты исследования позволили сделать вывод, что система инфраструктурных ГЧП-проектов в России требует новых подходов к управлению протекающими процессами. Данный аспект затрагивает и меры поддержки реализации данного типа ГЧП-проектов, и траекторию их развития.

В целях обеспечения реализации данных направлений развития рынка инфраструктурных ГЧП-проектов должно быть сформировано качественное методологическое сопровождение, включая вопросы актуализации понятийного аппарата.

Рассматривая под инфраструктурными ГЧП-проектами способы привлечения частных инвестиций в создание и эксплуатацию объектов общественной инфраструктуры на основе сочетания механизмов и инструментов государственного управления и потенциала субъектов предпринимательской деятельности, необходимо отметить такое важное направление их развития, как усиление и расширение мер поддержки. Это позволит повысить эффективность системы управления ГЧП-проектами, обосновать их бюджетную значимость, а также определить рамки обеспечения эффективной взаимосвязи между всеми участниками ГЧП-проектов.

Список литературы

1. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2022)
2. «О концессионных соглашениях» Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 29.12.2022)

3. Брусницына М.Н. Формы государственно-частного партнерства в России. Текст : непосредственный // Молодой ученый. 2020. № 49 (339). С. 83–86. — URL: <https://moluch.ru/archive/339/76175/> (Дата обращения: 03.06.2022).
4. Варнавский В.Г. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике. М.: МГИМО-Университет, 2016. 142 с.
5. Динамика экономики РФ / Электронный ресурс: Динамика экономики РФ: Последние новости России и мира - Коммерсантъ (kommersant.ru).– 2022 (Дата обращения 01.11.2022).
6. Дронова О.А., Завьялова Е.Б. Государственно-частное партнерство в формировании экспортного потенциала Республики Крым // Российский внешнеэкономический вестник. 2017. № 3. С. 52–73.
7. Иванов О.В. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства. М.: МГИМО-Университет, 2017. 298 с.
8. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2021. НП «Центр развития ГЧП», 2021.
9. Ткаченко М.В., Долгов А.А., Борщевский Г.А., Шабаев Р.Э. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт. НП «Центр развития государственно-частного партнерства» / под общей редакцией П.Л. Селезнева. М.: НП «Центр развития ГЧП», 2018. 41 с.
10. Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России», НП «Центр развития государственно-частного партнерства», юридическая фирма «Vegas LEX», 2018.

Об авторе:

Хасан Мохаммед Махмуд Ахмед – аспирант второго года обучения, кафедры экономики предприятия и менеджмента, Институт экономики и управления, ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170000, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: mohammedhasan992@gmail.com, ORCID: 0009-0002-2442-0344, SPIN-код: 6980-4937.

Сведения о научном руководителе:

БЕДЕНКО Надежда Николаевна – доктор экономических наук, доцент, профессор, заведующий кафедрой экономики предприятия и менеджмента, Институт экономики и управления, ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170000, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: bednad@mail.ru, ORCID: 0000-0002-2808-1303, SPIN-код: 7848-3916.

INFRASTRUCTURE PPP PROJECTS IN RUSSIAN PRACTICE: DEVELOPMENT TRENDS

Mohammed Mahmoud Ahmed Hassan

FGBOU VO “Tver State University”, Tver

The purpose of the article is to study the essence of infrastructure PPP projects implemented in Russian practice, and determine the trajectory of their development. The scientific novelty of the study consists: 1) in clarifying the concept of "infrastructure PPP projects", which means ways to attract private investment in the creation and operation of public infrastructure facilities based on a combination of mechanisms and tools of public administration and the potential of business entities; 2) in determining the trajectory of development of infrastructure PPP projects; 3) in expansion of support measures; 4) in development of the system of regulatory support; development of methodology, improvement of the management system.

***Keywords:** public-private partnership, infrastructure PPP project, public infrastructure, measures to support infrastructure PPP projects.*

About the author:

HASAN Mohammed Mahmud Ahmed – second year graduate student, Department of Enterprise Economics and Management, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University” (170000, Tver, 33 Zhelyabova St.), e-mail: mohammedhasan992@gmail.com

About the research supervisor:

BEDENKO Nadezhda Nikolaevna - Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Enterprise Economics and Management, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University” (170000, Tver, 33 Zhelyabova St.).

Принято в редакцию: 07.01.2023 г.

Подписано в печать 20.03.2023 г.