

# Обоснование формы реализации промышленного проекта, реализуемого на основе государственно-частного партнерства

**И. А. Бабкин,**  
к. э. н., доцент,  
Высшая инженерно-экономическая школа,  
Санкт-Петербургский политехнический университет  
Петра Великого,  
Санкт-Петербург, Россия  
ivan.babkin@spbstu.ru



*В текущей экономической ситуации финансово-экономических сложностей, ввода против России все новых и новых санкций, повсеместном переходе на импортозамещение, государство наращивает активность взаимодействия с частными инвесторами и передает им в управление объекты общественной инфраструктуры на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).*

*В промышленной сфере переход к модели государственно-частного партнерства позволяет улучшить экономическую ситуацию промышленного предприятия за счет привлечения дополнительных источников дохода, оптимизации расходов и создания условий для научно-технического развития в отрасли. Использование механизма ГЧП в промышленности имеет большой потенциал, особенно в условиях современной нестабильности экономики и реализации стратегии импортозамещения, что позволит создать новые рабочие места, привлечь инвестиции и инновационные проекты, повысить эффективность капитальных вложений в промышленность.*

*В статье рассмотрены особенности реализации проектов и возможности государственно-частного партнерства в промышленной сфере. Предложена модель выбора формы реализации ГЧП-проекта в промышленной сфере.*

**Ключевые слова:** промышленность, государственно-частное партнерство, выбор формы, модель.

## Введение

В последние годы в России все более широко распространяются всевозможные модели государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики. Во время финансово-экономических сложностей, ввода против России все новых и новых санкций, повсеместном переходе на импортозамещение, инвестиционные проекты, основывающиеся на государственно-частном партнерстве, приобретают особенный смысл. В этих условиях многие развивающиеся и развитые страны основой своих антикризисных программ делают развитие промышленной сферы, ведь промышленность — это фундамент любой экономики.

В российской экономике государственно-частное партнерство — это новый механизм развития, значимость которого с каждым годом все увеличивается. Для привлечения частного капитала, опыта управления и передовых технологий к решению социальных и экономических целей и задач государству нужно образовать особенный экономический, организационный и правовой механизм, который бы создавал и поддерживал заинтересованность инвесторов в такого рода сотрудничестве, снижал общие издержки и производственные риски и повышал гарантии успешного осуществления проекта.

Мировые тенденции последнего десятилетия свидетельствуют об эффективности механизмов ГЧП для инвестиций для обеспечения государственных нужд. Модели ГЧП разрабатываются и выбираются в зависи-

мости от различных факторов влияния, среди которых источники финансирования, обязательства частной и публичной стороны, право собственности на объект, практическая реализуемость проекта и проч.

## 1. Особенности использования механизма государственно-частного партнерства в промышленном секторе экономики РФ

В настоящее время наибольшую потребность в инвестиционных ресурсах испытывают предприятия промышленной сферы, организационно-экономическое состояние которых требует принципиальных преобразований. Эти обстоятельства обосновывают необходимость поиска эффективных механизмов мобилизации масштабных долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития новых форм финансирования и трансформации предприятий промышленности.

В российской экономической действительности сотрудничество бизнеса и власти в промышленной сфере — достаточно новое явление. В условиях изменившейся экономической ситуации все внимание уделяется дополнительным способам привлечения средств для создания новых рабочих мест и сохранения старых, завершения начатых проектов, повышения эффективности капитальных вложений в ведущие сектора экономики, главным образом в промышленности. Для решения указанных проблем одним из основных инструментов должно стать государственно-частное партнерство, в рамках которого государство

должно выступать в качестве стратегического партнера частного бизнеса [10].

Переход к модели государственно-частного партнерства позволяет улучшить экономическую ситуацию промышленного предприятия за счет привлечения дополнительных источников дохода, оптимизации расходов и создания условий для научнотехнического развития в отрасли. Самой распространенной формой классического взаимодействия государства и бизнеса в сфере промышленности в России является государственный контракт, по которому частные компании могут выполнять работы и оказывать услуги для удовлетворения нужд государства, прописанных в расходах его бюджета [2]. Также часто встречающейся формой партнерских отношений бизнеса и власти являются совместные предприятия, учредителями которых являются предприятия с государственным участием и частные предприятия.

По сравнению с государственным контрактом, использование моделей государственно-частного партнерства отличается соблюдением принципа равенства и балансом интересов сторон, более совершенным механизмом конкурсного отбора, заинтересованностью частной компании в качественной реализации проекта. Специальное законодательство РФ о ГЧП состоит из Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ, Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также нормативных правовых актов субъектов РФ.

При рассмотрении государственно-частного партнерства необходимо учитывать его цели. С экономической точки зрения целью ГЧП является стимулирование привлечения частных инвестиций в производство услуг, работ и потребительских товаров, которые должны быть обеспечены публично-правовыми образованиями за счет средств соответствующих бюджетов, а также сокращение участия государства в экономическом обороте, когда те же задачи могут быть эффективнее выполнены бизнесом. С юридической точки зрения речь идет о взаимоотношениях публично-правовых образований (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) и частных лиц. В их основе лежит интерес, как правило, у государства — социальный, у бизнеса — экономический. Различаясь по природе, интересы учитываются с учетом целей двух сторон в форме ГЧП. Это приводит к взаимовыгодному партнерству и результату.

#### 1.1. Факторы, оказывающие влияние на использование механизма ГЧП в промышленности

На основе анализа литературы [1-6] можно выделить ряд факторов, оказывающих влияние на использование механизма ГЧП в промышленности:

##### 1. Нормативно-правовая база.

Для формирования возможности использования механизмов ГЧП в промышленности следует опираться на нормативно-правовую базу, учитывающую стратегию развития Российской Федерации и интересы всех субъектов промышленности РФ.

##### 2. Инструменты институциональной среды ГЧП.

Под институциональной средой государственно-частного партнерства целесообразно понимать совокупность формальных и неформальных правил объединения материальных и нематериальных ресурсов государства, органов местного самоуправления и частного сектора на взаимовыгодной договорной основе для создания общественных благ или оказания общественно значимых услуг в различных производственных и социальных отраслях, а также методов принуждения к их исполнению. Роль государства заключается в регулировании экономических отношений на институциональном уровне, в формировании благоприятной институциональной среды.

##### 3. Общность интересов государства и бизнеса.

Еще одним важным элементом для формирования механизма ГЧП в промышленности является поддержание баланса интересов государства и бизнеса в рамках той или иной формы ГЧП.

#### 1.2. Основные формы создания объектов в сфере промышленности

Необходимость использования механизма государственно-частного партнерства для развития промышленного комплекса обозначена и представлена в ряде государственных программ Российской Федерации и нормативно-правовых актах по развитию промышленности.

Преимущества государственно-частного партнерства обеспечиваются не только возможностью привлечения средств частных инвесторов, сколько возможностью совокупного сокращения рисков участников проекта и применения в проекте их уникальных компетенций ([8, 9] и др.). Государство, реализуя с частным бизнесом проект ГЧП, получает не только бюджетную эффективность в виде снижения нагрузки на бюджет, но гибкую систему управления проектом, а частный бизнес в свою очередь получает определенный набор гарантий и льгот.

Сегодня основными формами создания объектов в сфере промышленности являются специальные инвестиционные контракты (СПИК), офсетные контракты и соглашения о ГЧП/МЧП.

Объектом государственно-частного партнерства в промышленности может выступать имущественный комплекс, предназначенный для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

В соответствии с п. 2 ст. 132 ГК РФ к имущественному комплексу предприятия относятся все виды имущества, предназначенные для его деятельности.

Если рассматривать классические формы ГЧП, то следует учитывать, что имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности в качестве объекта соглашения предусмотрены в ФЗ № 224, в котором 3 июля 2016 г. был расширен перечень объектов ГЧП за счет включения в них объектов в сфере промышленности. Планировалось, что нововведения в законодательстве позволят:

- модернизировать промышленный фонд;
- обеспечить в перспективе дополнительные налоговые поступления в бюджет;
- в целом «сократить присутствие» государства в экономике.

Однако до настоящего времени примеров запущенных проектов ГЧП в сфере промышленности практически нет. При этом значительное количество объектов промышленности, находящихся в государственной собственности, продолжает оставаться в упадке (но при этом сохраняет потенциал возобновления производства в случае реконструкции и модернизации).

В [7] автором проведен сравнительный анализ значимых характеристик основных правовых форм создания объектов в сфере промышленности.

### 1.3. Концептуальный подход к формированию проектов ГЧП

Потребность промышленной сферы в инвестиционных ресурсах, а также высокая эффективность проектов на основе государственно-частного партнерства

требуют создания перечня проектов, которые могли бы быть реализованы с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Концептуальный подход к формированию проектов ГЧП в промышленности, представлен на рис. 1.

В его основе лежит система взаимодействия между государством и частным сектором экономики, возникающая в процессе организации и сопровождения ГЧП-проектов в промышленной сфере и основанная на балансе интересов всех субъектов экономической деятельности.

В разработанном концептуальном подходе под ГЧП проектами в промышленности подразумевается организация процесса реализации совместных общественно значимых проектов на основе обязательного соблюдения принципа конкуренции, обеспечивающего привлечение частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач государства в промышленной сфере.

Формирование проектов ГЧП в промышленности подразумевает привлечение частного бизнеса в промышленный комплекс для более эффективного исполнения функций государства в этой сфере.

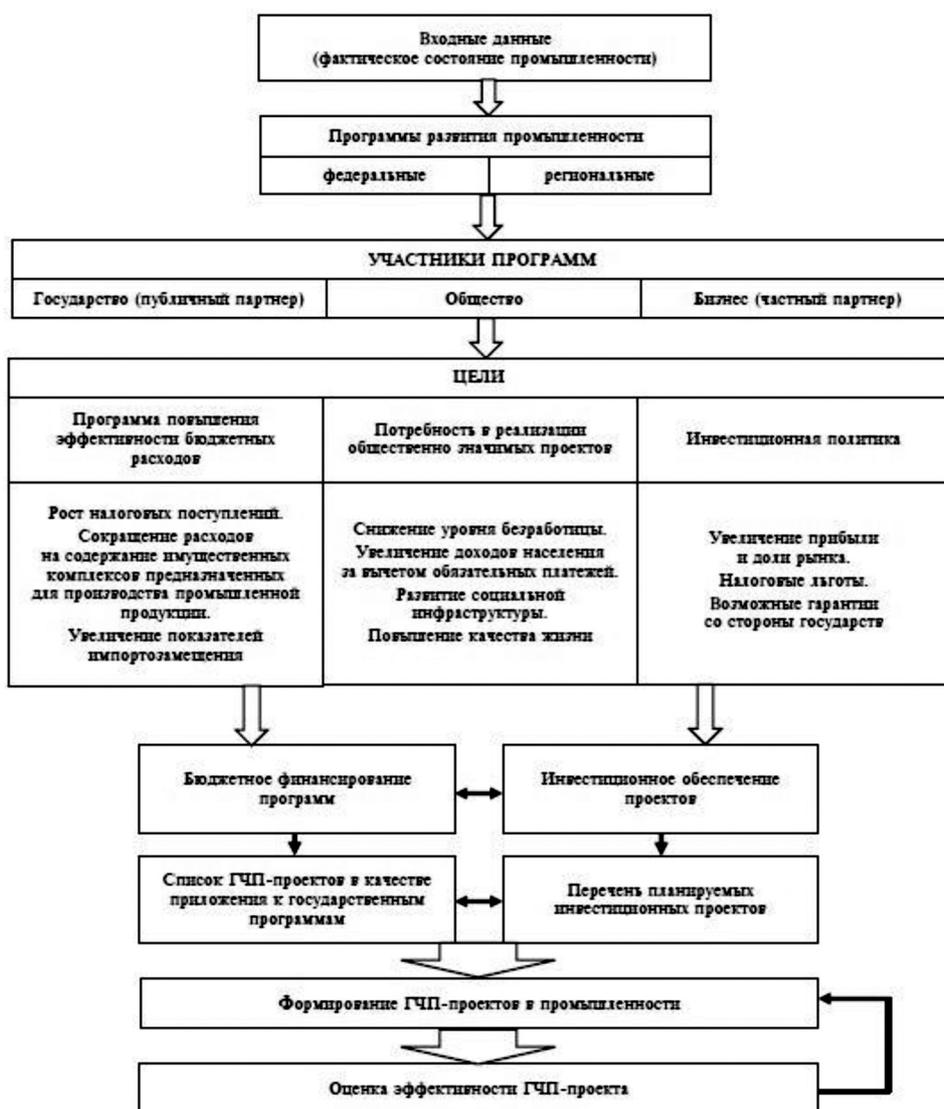


Рис. 1. Концептуальный подход к формированию проектов ГЧП в промышленности

Пример распределения рисков между государством и бизнесом в сфере ГЧП

Виды рисков	Распределение рисков		
	Инвестор	Инвестор и государство	Государство
Ошибки проектирования	+	–	–
Предоставление земель	–	–	+
Получение лицензий и разрешений	+	–	–
Риски строительства	+	–	–
Скрытые препятствия	–	+	–
Ввод в эксплуатацию	+	–	–
Риски эксплуатации	+	–	–
Общественные акции в связи с введением или повышением платы	–	–	+
Политические риски	–	–	+
Валютные риски и риск инфляции	–	+	–

Государственно-частное партнерство в России развивалось по схемам, которым присущи варианты распределения рисков и возврата инвестиций, не всегда совпадающие с международной практикой аналогичных проектных форм.

Распределение рисков определяет выбор модели финансирования. Большинство рисков стороны могут принимать на себя без ограничений, по договоренности. Предполагается, что в ходе реализации крупных проектов государственно-частного партнерства может быть предложена принципиальная схема распределения рисков (табл. 1).

При реализации проектов ГЧП, как правило, обсуждаются следующие риски:

- риски, зависящие от обстоятельств, за которые инвестор проекта никак не отвечает и которые находятся вне области его контроля несет государство. При этом страхование, в случае если оно доступно в отношении риска, выполняется, как правило, за счет спонсора.
- риски, связанные с экономической стороной проекта и его привлекательностью для рынка, несет вкладчик. В ряде ситуаций государство дает гарантии закупок продукции, поставок сырья, минимальной доходности и т. д., а равно компенсации в случае досрочной остановки проекта по обстоятельствам, сопряженным со сферой государственного контроля.
- строительные и эксплуатационные риски соответственно делегируются инвестором подрядным организациям.

В общем же можно выделить следующие проблемы становления и развития ГЧП в России, в том числе в промышленной сфере.

1. Наличие проблем и противоречий в нормативно-правовой базе, относящейся к процессу регулирования и внедрения механизма ГЧП. В перечне объектов, к которым может применяться 115-ФЗ, не указаны объекты в сфере промышленности, хотя есть примеры проектов в промышленном секторе экономики, реализация которых предполагает государственную собственность (например, проекты в военно-промышленном комплексе).
2. Отсутствие системы выбора правовой формы для реализации проектов государственно-частного

партнерства в промышленном секторе экономики.

3. Небольшой опыт практического осуществления и несовершенство института партнерства между государством и бизнесом, в сравнении со странами с развитой системой ГЧП.
4. Отсутствие комплексного подхода. Разработка проблемы ГЧП ведется в стране не системно. Задача имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода. В настоящее время в сферу законодательской деятельности вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица.
5. Отсутствие единой системы управления проектами ГЧП, включающей соответствующую инфраструктуру и нормативно-правовую базу. В связи с этим, возникают сложности и противоречия в вопросе межведомственного взаимодействия.
6. Нехватка профессиональных кадров.

Таким образом, по мнению автора, для устранения обозначенных проблем становления и развития сферы ГЧП ключевыми действиями, которые необходимо предпринять для преодоления указанных барьеров, являются:

- расширение списка объектов, представленных в 115-ФЗ, с целью увеличения потенциала развития ГЧП в промышленности Российской Федерации;
- разработка и апробация модели выбора формы для реализации проектов в промышленном секторе национальной экономики;
- определение условий, критериев отбора инвестиционных проектов способствующих реализации проектов государственно-частного партнерства;
- формирование рекомендаций, определяющих условия, целевые критерии, типовые взаимные обязательства и типовые контракты о государственно-частном партнерстве.

Для обеспечения эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере инвестиционной деятельности следует обратить внимание на создание ряда обязательных общих предпосылок:

- обеспечение комплексного подхода к преодолению указанных барьеров, создание единой системы управления проектами ГЧП, включающей нормативно-правовое обеспечение и соответствующую инфраструктуру;
- обеспечение макроэкономической стабильности и стимулирование развития рыночной среды;
- использование органами государственной власти мирового опыта и знаний для подготовки специалистов для работы в области государственно-частного партнерства;
- создание благоприятного общественного мнения для передачи частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, обеспечение доверия общественности к этому новому для современной России типу хозяйственных отношений, а также обеспечение прозрачности деятельности бизнеса.

**2. Обоснование формы реализации промышленного проекта, реализуемого на основе государственно-частного партнерства**

Как уже говорилось ранее, основными правовыми формами создания объектов в сфере промышленности являются:

- специальные инвестиционные контракты (СПИК);
- офсетные контракты;
- соглашения о ГЧП/МЧП.

Для повышения эффективности принятия решения о реализации проектов в промышленной сфере, автор предлагает разработать инструментарий выбора оптимальной организационно-правовой формы проекта в форме модели.

Для ее разработки необходимо концептуально представить процесс выбора формы проекта. На рис. 2 представлена концептуальная модель процесса выбора формы реализации проекта.

При разработке модели, автором определены ключевые показатели, оказывающие влияние на выбор формы реализации проекта, к которым относятся:

- кто является инвестором;
- обязательства инвестора;
- кто является публичной стороной;
- обязательства публичной стороны;
- право собственности на объект;
- возможность привлечения иных лиц;
- срок реализации проекта;
- источники финансирования;
- требуется ли оценка эффективности;
- гарантии закупки товаров;

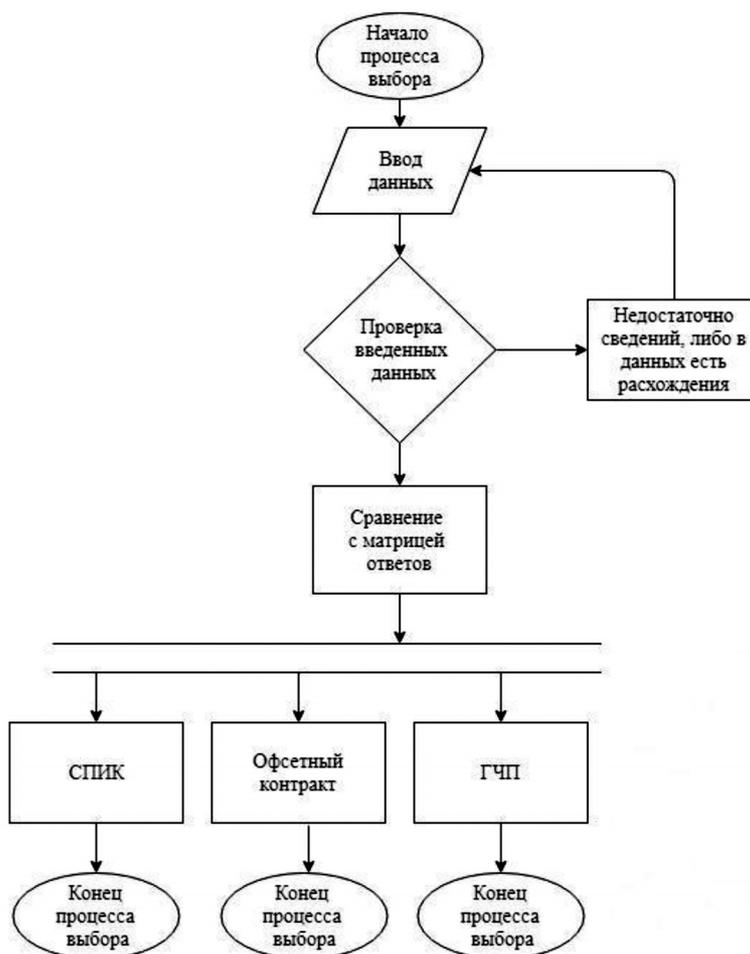


Рис. 2. Концептуальная модель выбора формы проекта ГЧП в промышленности

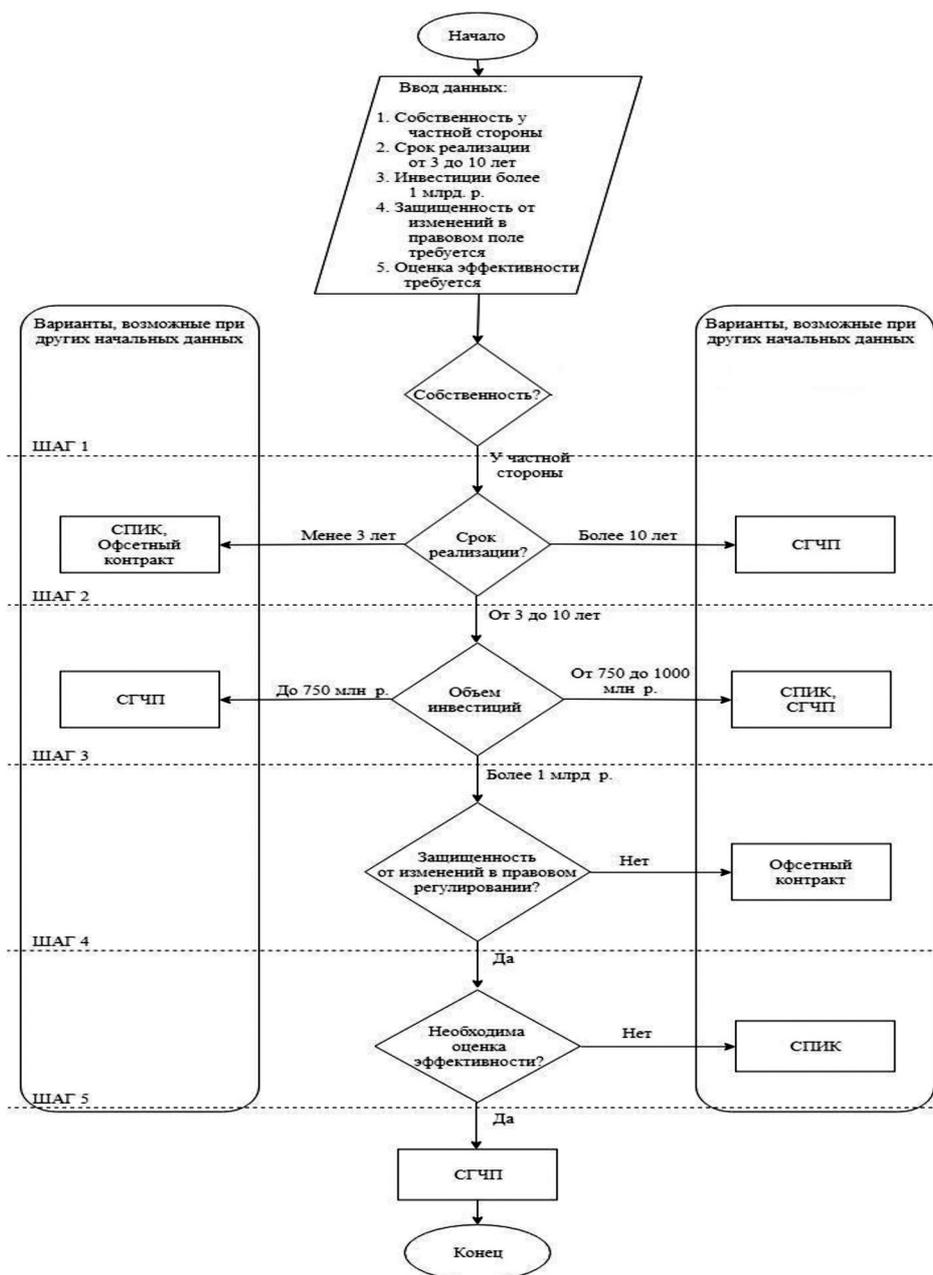


Рис. 3. Модель выбора формы реализации ГЧП-проекта в промышленной сфере

- защищенность от изменений в правовом регулировании;
- налоговые гарантии;
- объем инвестиций;
- необходимость проведения конкурса.

Используя вышеуказанные показатели автором разработана модель выбора формы реализации ГЧП-проекта в промышленной сфере (рис. 3).

### 3. Апробация разработанного инструментария

На основе предложенной модели выбора формы реализации ГЧП-проекта в промышленной сфере, автором была разработана программа для ЭВМ «Программа выбора формы реализации ГЧП-проекта в промышленной сфере».

Апробация разработанной модели выбора формы реализации ГЧП-проекта в промышленной сфере была произведена путем использования вышеуказанной программы для ЭВМ профильными специалистами предприятий Санкт-Петербурга, принимающими активное участие в реализации промышленных инициатив.

Исходя из полученных данных, можно сделать вывод о том, что большинство респондентов считают, что эффект от разработки и внедрения предлагаемой модели и программы для ЭВМ будет положительным. Более того, большая часть опрошенных считает, что применение данной программы для ЭВМ позволит повысить качество выбора и сэкономить время при принятии решений о выборе правовой формы реализуемого инфраструктурного проекта в промышленной сфере.

Более подробный расчет экономии временных ресурсов и повышения качественных параметров выбора может быть произведен только после практического внедрения разработанной модели в механизм оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства.

\* \* \*

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках выполнения исследований по проекту № 18-010-01119.

*Список использованных источников*

1. И. А. Бабкин, А. О. Новиков. Государственно-частное партнерство как инструмент промышленного развития мегаполиса // Сборник трудов конференции «Инновационная экономика и промышленная политика региона» (Экопром-2014). 2014. С. 443-447.
2. Е. А. Махортов. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // Lobbing.ru. 2016. № 8. С. 43-51.
3. И. А. Бабкин. Особенности государственно-частного партнерства в промышленности // Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22. № 10. С. 89-97.
4. Экономический анализ. Государственно-частное партнерство: теория и практика. Экономический портал. <http://institutions.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo>.
5. Выводы Российского инвестиционного форума-2018. Информационное агентство России ТАСС. <http://tass.ru/forumsochi2018/articles/5102936>.
6. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. Отечественные записки. <http://strana-oz.ru/?numid=21&article=988>.
7. И. А. Бабкин. Концептуальный подход для формирования проектов государственно-частного партнерства в промышленности // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 4. С. 82-90.
8. В. А. Кабашкин, А. А. Левченко, В. А. Сидоров. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. М.: Верас-Лекс, 2009. 284 с.

9. В. Г. Варнавский. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Издательский дом ВШЭ, 2010.
10. Н. В. Горбачева, Е. А. Евсенько, Т. С. Новикова, Д. В. Суслов и др. Государственно-частное партнерство: оценка паритетности взаимодействия участников инновационных проектов // Инновации. № 5. 2013.

**Justification forms of implementation industrial project implemented through public-private partnerships**

**I. A. Babkin**, candidate of economic sciences, assistant professor, Higher engineering and economics school, Peter the Great St. Petersburg polytechnic university, Saint-Petersburg, Russia.

In the current economic situation of financial and economic difficulties, the introduction of new sanctions against Russia, the widespread transition to import substitution, the state is increasing the activity of interaction with private investors and transfers them to the management of public infrastructure on the principles of public-private partnership.

In the industrial sphere, the transition to the model of public-private partnership allows to improve the economic situation of the industrial enterprise by attracting additional sources of income, optimizing costs and creating conditions for scientific and technological development in the industry. The use of PPP mechanism in the industry has great potential, especially in the conditions of modern economic instability and implementation of the import substitution strategy, which will create new jobs, attract investment in innovative projects, improve the efficiency of capital investments in the industry.

The article deals with the features of project implementation and the possibility of public-private partnership in the industrial sphere. The models of choosing the form of PPP project implementation in the industrial sphere are proposed.

**Keywords:** industry, public-private partnership, choice of form, model.

---

*Уважаемые коллеги!*

Департамент стратегического развития и инноваций Минэкономразвития России информирует о проведении следующих актуальных конкурсных отборов:

- отбора на право получения субсидий из федерального бюджета российскими организациями на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов по Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1312, проводимый Минпромторгом России с 22 октября по 7 декабря 2018 года;
- Международного конкурса научных, научно-технических и инновационных разработок, направленных на развитие и освоение Арктики и континентального шельфа, проводимого при поддержке Правительства Российской Федерации и Министерства энергетики Российской Федерации с 1 ноября 2018 г. по 1 августа 2019 года.

Информация о конкурсном отборе Минпромторга России приведена на официальном сайте Министерства в сети Интернет. Подача заявок на участие в указанном конкурсе осуществляется в государственной информационной системе промышленности (ГИСП) в соответствии с утвержденным Регламентом. Инструкция по подаче заявок размещена в базе знаний ГИСП по адресу <https://gisp.gov.ru/documents/9184111>.