BULLETIN
KEMEROVO STATE UNIVERSITY
POLITICAL, SOCIOLOGICAL AND ECONOMICS

оригинальная статья

Приватизация и концессия как перспективные формы взаимодействия государства и бизнеса: зарубежный и российский опыт

Меджидов Заур Уруджалиевич
Дагестанский государственный университет народного хозяйства, Россия, Махачкала
https://orcid.org/0000-0002-6008-1661
zaur-medzhidov@mail.ru

Поступила 25.03.2022. Принята после рецензирования 27.06.2022. Принята в печать 27.06.2022.

Аннотация: Сложившийся в западных странах механизм партнерских отношений государства с частным бизнесом при реализации общественно-значимых инвестиционных проектов представляет новую ступень государственного регулирования экономики, основанную на либеральных концепциях развития. Использование инвестиционного механизма в рамках таких систем в российских условиях возможно, особенно в тех сферах и направлениях деятельности, в которых частные инвестиции способны обеспечить устойчивый вектор равновесного роста экономической системы, оставляя за государством контрольные функции. Экономическое положение субъектов РФ требует использования различных инструментов для оценки их экономического потенциала, состояния социально-экономического развития, финансового баланса и условий конкуренции на внутреннем и мировом рынках. Такие инструменты важны для активной федеральной политики, направленной на искоренение межрегионального неравенства и обеспечение экономической целостности страны. Цель работы – исследование зарубежного и российского опыта приватизации и концессий. Методы исследования: синтез, статистический и сравнительный анализ, методы системного и графического анализа. Предмет – системы отношений государства и бизнеса, ориентированные на создание и эксплуатацию объектов социально-производственной инфраструктуры. Определены их принципиальные отличия, точки соприкосновения, преимущества и недостатки. Выявлено, что в современных условиях концессионное соглашение является наиболее популярной и привлекательной формой отношений между государством и бизнесом.
Ключевые слова: приватизация, концессия, инфраструктурные проекты, сравнительный анализ, взаимодействие государства и бизнеса, практика применения

Цитирование: Меджидов З. У. Приватизация и концессия как перспективные формы взаимодействия государства и бизнеса: зарубежный и российский опыт. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки*. 2022. Т. 7. № 3. С. 354–366. https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-3-354-366

full article

Privatization and Concession as Promising Forms of Interaction between the State and Business: Foreign and Russian Experience

Zaur U. Medzhidov
Dagestan State University of National Economy, Russia, Makhachkala
https://orcid.org/0000-0002-6008-1661
zaur-medzhidov@mail.ru

Received 25 Mar 2022. Accepted after peer review 27 Jun 2022. Accepted for publication 27 Jun 2022.

Abstract: The mechanism of public and private partnership has developed in Western countries as a result of socially significant investment projects. It represents a new, liberal stage of state regulation of the economy. This investment mechanism is also possible in Russia, especially in those areas where private investment provides a sustainable vector for the equilibrium growth of the economic system, leaving control functions to the state. Russian regions require various tools to assess their economic potential, socio-economic development, financial balance, and competitive conditions in the domestic and world markets. Such tools ensure an active federal policy and the economic integrity of the country. The authors explored foreign and domestic experience of privatization and concessions as promising forms of interaction between the state and the business. The research employed such standard methods as synthesis, comparison, statistical analysis, systemic and graphical analysis, etc. The article

© 2022. The Author(s). This article is distributed under the terms of the CC BY 4.0 International License

describes the system of public and private partnership in the sphere of social and industrial infrastructure facilities with their fundamental differences, contact points, advantages, and disadvantages. The review showed that concession is the most popular and attractive form of relationship between the state and business in modern conditions, both abroad and in Russia.
Keywords: privatization, concession, infrastructure projects, comparative analysis, interaction between the state and business, application practice

Citation: Medzhidov Z. U. Privatization and Concession as Promising Forms of Interaction between the State and Business: Foreign and Russian Experience. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2022, 7(3): 354–366. (In Russ.) https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-3-354-366

Введение

Обеспечение устойчивого роста национальной экономики, развитие промышленного производства, повышение социальных и экологических параметров отраслевых производств возможно на основе ускорения структурных преобразований. Одно из направлений реструктуризации – формирование промышленных агломераций на базе объединения предприятий в горизонтально или вертикально интегрированные структуры с единой финансовой и производственно-социальной инфраструктурой и соответствующим согласованием интересов предприятий.

Сегодня мировая экономика находится под постоянным воздействием процессов глобализации, которые кардинально изменяют традиционные подходы к пониманию экономических процессов. Очевидно, что пандемия COVID-19 оказывает беспрецедентное воздействие на предприятия всех размеров и типов по всему миру. Многие предприятия уже прекратили свою деятельность, некоторые вынуждены сокращать штат персонала. Другим пришлось снизить темпы производства, либо они балансируют на грани банкротства. Иные же столкнулись со снижением спроса на продукцию или услуги [1].

В условиях ограниченных финансовых возможностей государства и беспрецедентной государственной помощи населению и экономике, становится актуальной задача по активизации и расширению применения современных механизмов взаимодействия государства и бизнеса. Основой здесь выступает наличие дееспособной нормативно-правовой базы и опыт реализации проектов с использованием таких механизмов.

Текущая политическая и экономическая ситуация требует от государств интенсификации усилий по налаживанию деятельности и повышению эффективности всех государственных структур. Поскольку ресурсы государства ограничены, приходится искать баланс между сохранением экономической эффективности и повышением качества жизни населения. В этой связи инвестиционный аспект национальной экономики требует выработки новых либо усовершенствования уже устоявшихся подходов к финансированию капитальных вложений, организации их учета и контроля в текущих условиях.

В РФ самым инвестиционноемким среди национальных проектов (госпрограмм) выступает проект модернизации инфраструктуры: в следующие шесть лет федеральный бюджет потратит на него свыше 3 трлн руб. Еще 3,3 трлн руб. будет выделено на внебюджетные источники и регионы (58,7 млрд руб.). Планируется, что за счет этих средств будет осуществлено развитие транспортных коридоров Запад – Восток и Север – Юг, что повысит уровень экономической связанности в стране. Развитие инфраструктуры является самым дорогим из национальных проектов, на реализацию которого приходится четверть общих расходов на нацпроекты [2].

В современной отечественной и зарубежной практике используются следующие формы взаимодействия государства и бизнеса: приватизация, госзаказ, госзакупка, ГЧП с его различными формами применения (концессионное соглашение, специальный инвестиционный контракт, соглашение о ГЧП и т. д.), приоритетный инвестиционный проект и др. В научной литературе недостаточно исследованы параллели между такими формами взаимодействия, в частности между приватизацией и концессионным соглашением. Недостаточно систематизированы их отличия, точки соприкосновения, преимущества и недостатки, в связи с чем требуется тщательный анализ.

Выбор обозначенных механизмов обусловлен их популярностью (как в зарубежной, так и в отечественной практике), относительно устоявшейся нормативно-правовой базой, богатым историческим опытом, а также тем, что создание и эксплуатация объектов социально-производственной инфраструктуры – обязанность любого государства. Практика использования данных механизмов уже показала, что они способны решать такие задачи.

Приведенные обстоятельства позволяют считать настоящее исследование актуальной научной проблемой и насущной практической задачей, решение которой предпринималось различными исследователями.

I. Marcelin и I. Mathur анализируют то, как институциональные механизмы (права собственности, договорные права, политические институты, практика корпоративного управления) влияют на деятельность приватизированных компаний, развитие рынков капитала и экономический рост страны [3]. M. Radić, D. Ravasi и K. Munir придерживаются мнения, что приватизация может быть мощным средством повышения конкурентоспособности экономики. Однако если она преследуется по идеологическим или политическим мотивам, это может привести к погоне за рентой

и общему снижению экономической конкурентоспособности страны [4]. Отдельный блок исследований посвящен влиянию приватизации на конкретные государства.

Венгрия была одной из первых стран Центральной и Восточной Европы, начавших проведение приватизации в 1989 г. Подготовка к приватизации велась на протяжении достаточно длительного периода времени. Первые попытки реформирования экономики начались в 1968 г. «Венгрия стала первой страной из стран ЦВЕ, которая запустила приватизацию крупных стратегических активов, что позволило привлечь не только деньги от их продажи, но и послужило сигналом и своего рода гарантией для иностранных инвесторов, тем самым значимо повысив их интерес к венгерской экономике»[1] [5].

Польский опыт реализации политики приватизации раскрыт в исследовании B. Slay. Автор отмечает, что приватизация в смысле передачи государственной собственности частным организациям или частным лицам была ключевой целью всех четырех посткоммунистических правительств Польши. «В целом скорость приватизации государственных активов и притока иностранного капитала в Польше была медленнее, чем в Венгрии. Однако, несмотря на это, стране удалось реализовать существенные изменения в структуре экономики. В целом приватизация стала своего рода стартовой точкой бурного развития частного сектора Польши» [6].

Ориентиру на развитие систем партнерских отношений посвящены труды отечественных ученых-исследователей. В одной из своих работ В. Н. Мочальников отмечал, что «мировой опыт насчитывает 7–9 форм концессионных соглашений. Некоторые из них представляют собой не что иное, как одну из модификаций приватизации» [7].

А. Г. Зельднер считает, что механизм конвертации внутренних инвестиционных источников в условиях постковидного периода и растущих санкций в крупные инфраструктурные проекты лежит в основе развития партнерских отношений государства и бизнеса (ГЧП), и в этом плане активизация использования в увеличенном масштабе госинвестиций может стать стимулом для привлечения частных инвестиций в воспроизводственный процесс [8].

С позиции А. Г. Зельднера и В. С. Осипова, концессии – перспективный инструмент макроэкономической политики и способ привлечения инвестиций для обеспечения высоких темпов экономического роста. Концессии могут определить характер формируемой модели государственного экономического управления и стать триггерами регионального экономического роста [9].

Е. М. Бухвальд выделяет такой тренд развития законодательства о ГЧП, как интеграция в документы стратегического планирования и в реализуемые национальные проекты целевого указания на наиболее востребованные в той или иной сфере формы ГЧП [10].

Ряд работ зарубежных исследователей посвящен развитию теоретических основ и практических аспектов концессионных соглашений. Большая часть публикаций связана с анализом вопросов ГЧП в транспортной сфере, а также в сфере ЖКХ и социальной сфере. При этом по национальной принадлежности авторов более половины исследований, посвященных ГЧП, осуществляется учеными из Китая, США (13 %), Австралии и Великобритании (по 10 %) [11]. Влиянию альтернативных моделей концессий на экономическую эффективность в транспортном секторе посвящено исследование [12].

Африканский опыт использования концессий в строительной сфере имеет свои особенности. На рынке ГЧП участники сталкиваются с такими проблемами, как пробелы в нормативно-правовой базе, уклонение от судебных постановлений, изменение политики, коррупция, нестабильность обменного курса, высокие процентные ставки, недостаточная прозрачность управления контрактами со стороны правительства [13].

Практика реализации политики приватизации государственного и муниципального имущества

Приватизация – это сделка или серия сделок, посредством которых правительство полностью или частично продает долю в государственном активе. Она часто используется в контексте государственных предприятий, которые для подготовки к продаже сначала преобразуются в корпорации и проводят финансовую и операционную реструктуризацию.

Богатый исторический опыт реализации политики приватизации государственного имущества демонстрирует, что развитые страны и страны с трансформирующейся экономикой придерживаются разных целей и задач. В развитых странах приватизация зачастую осуществляется в условиях сформированной частной и государственной собственности. В этом случае основным условием реализации приватизации является проведение сложных переговоров о передаче больших комплексов государственной собственности в руки стратегических инвесторов через аукцион.

Приватизационные процессы в зарубежных развитых странах условно можно разделить на три периода:

1. 1990-е гг. – декабрь 1994. Этот период характеризуется развертыванием масштабных событий в области приватизации, что послужило лейтмотивом для осуществления экспериментов с массовыми схемами передачи государственной собственности, которые при поддержке международных финансовых организаций рассматривались как необходимые подходы к трансформации структуры собственности [14].

[1] Здесь и далее – перевод автора.

2. 1995 – декабрь 1996. Успех традиционной приватизации в условиях роста мировой экономики и финансовых рынков, когда основные шаги по трансформации структуры собственности уже сделаны и начинается развитие экономики на новом фундаменте частной собственности.
3. 1997 – настоящее время. Закрепление тенденций 1990-х гг. на базе накопленного опыта в условиях замедления роста мировой экономики. В этот период приватизационные процессы еще продолжались, но масштабные эксперименты к тому времени уже были закончены, что приводит к возвращению традиционных способов продажи государственных предприятий.

В странах с трансформирующейся экономикой наметилось два подхода к осуществлению приватизации: «крупномасштабная приватизация, проводившаяся в странах Центральной и Восточной Европы, и постепенное преобразование отношений собственности на предприятиях через создание промежуточных институтов, коммерциализацию их деятельности, активно реализуемых в современном Китае» [15].

Проанализировав практику реализации приватизации в странах Центрально-Восточной Европы, можно отметить следующее:

1. В странах с высоким уровнем реализации приватизации (Болгария, Венгрия, Словакия, Чехия) более 50 % активов государственных предприятий находится в частной собственности и имеет место значительный прогресс в сфере корпоративного управления.

2. В странах со средним уровнем реализации приватизации (Латвия, Польша, Румыния, Словения, Хорватия) более 25 % активов крупных предприятий перешли в частные руки. Аналогичный результат демонстрируют некоторые страны бывшего СНГ (Армения, Грузия, Украина, Россия).

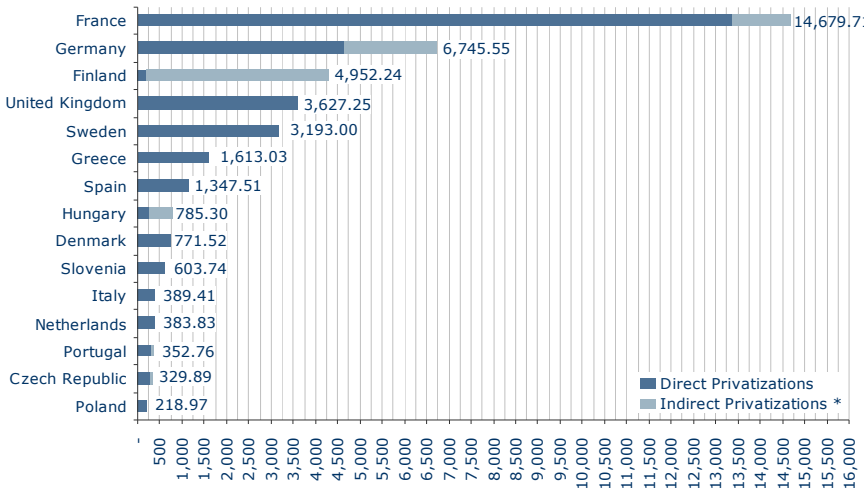
В табл. 1 представлены основные положения приватизационных программ, применяемых в различных странах. В целом позитивных сдвигов в ходе реализации приватизационных процессов достигли Китай, Канада и Франция. Распределение доходов от приватизации госимущества по странам Европы представлено на рис.1[2].

Самым ярким примером может послужить отечественная программа приватизации, которая носила беспрецедентный по своим масштабам характер и в результате

Табл. 1. Основные положения приватизационных программ, применяемых в различных странах
Tab. 1. Privatization programs in various countries

Страна	Год начала приватизации	Основные положения программы
Бразилия	1991	Обеспечение использования кредита в социальных фондах в форме средств для приватизации, гарантирование возможности приобретения на особых условиях определенного количества акций сотрудниками частного предприятия, обеспечение участия в приватизации зарубежного капитала [19].
Великобритания	1979	Создание различных программ стимулирования покупки акций сотрудниками предприятий и структур посредством установления скидок и обеспечения доступности акций через посредничество банков и широкомасштабных рекламных кампаний в средствах массовой информации. Предусмотрена система регулирования деятельности естественных монополий в послеприватизационный период, которая включает лицензирование и контроль цен путем создания режима потолка цен [16].
КНР	1978	Ставка не на продажу государственных компаний, а на повышения уровня конкурентоспособности и эффективности управления, использование приватизации через продажу акций [20].
Канада	1985	Индивидуальный подход к приватизации каждого предприятия. Акции для граждан размещаются на фондовом рынке посредством тендера, а продажи стратегическим инвесторам осуществляются посредством переговоров. Государство проводит поэтапную предпродажную подготовку приватизируемого предприятия: проведение оценки рыночной стоимости; объявление условий продажи. Также государство оставляет за собой право назначать представителей в советы директоров и правления предприятий; ограничивать количество акций, принадлежащих конкретным инвесторам; накладывать запрет на осуществление действий по реструктурированию и реорганизации предприятий [18].
Франция	1986	Автоматическое распределение акций между сотрудниками приватизированных компаний, частное размещение крупных блоков акций у стабильного ядра институциональных инвесторов, которые не будут использовать эти акции в спекулятивных целях. Государство способствовало устойчивому положению акций на фондовом рынке и сохранению за собой контрольного пакета акций приватизированных предприятий [17].

[2] The PB Report 2007. *Privatization Barometer*. URL: https://feem-media.s3.eu-central-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/20091161610354PB_Annual_Report_2007.pdf (accessed 1 Mar 2022).



*Direct Privatizations refer to the sale of government's direct stakes. Indirect Privatizations include spin-offs and transfer of shares from government-owned companies.

Рис. 1. Распределение доходов от приватизации госимущества по странам Европы, 2007, млн евро
Fig. 1. Income from state property privatization in European countries, 2007, million euros

которой сформировался крупный негосударственный сектор экономики. Впервые термин *приватизация* был определен Законом РФ от 04.06.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ». В те годы приватизация в России на всех этапах сопровождалась крупными нарушениями, выражавшимися, прежде всего, в занижении стоимости передаваемых в частные руки активов. Ключевая задача – повышение эффективности госимущества и наращивание реальной конкуренции между частным и государственным секторами не была достигнута ни в одной из приватизационных волн. По сути, приватизация нанесла тяжелый удар экономике страны.

Впоследствии был принят ФЗ от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», где под приватизацией государственного и муниципального имущества следует понимать возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности РФ, субъектов страны либо муниципальных образований, в собственность физических и / или юридических лиц. В ст. 13 ФЗ № 178-ФЗ упоминаются способы приватизации государственного и муниципального имущества: преобразование унитарного предприятия в акционерное общество либо в общество с ограниченной ответственностью; продажа государственного или муниципального имущества на аукционе, конкурсе; продажа акций акционерных обществ на специализированном аукционе; продажа за пределами территории страны находящихся в государственной собственности акций акционерных обществ и др.

Сегодня основная цель реализации приватизации – это сокращение доли государства в использовании такого имущества. Считается, что продажа проблемных активов, находящихся на стадии банкротства либо ликвидации частному лицу, должна сделать экономику региона и страны более конкурентоспособной и повысить эффективность государственных расходов. Приватизация должна выполнять роль инструмента, повышающего эффективность объектов хозяйствования и механизм усиления конкуренции экономики [21].

И. В. Смирнова отмечает, что в законе о приватизации установлены ограничения для участия отдельных категорий физических и юридических лиц в управлении государственным имуществом. Однако такое ограничение не связано с использованием при приватизации госкредитов и оффшоров [22].

В 2020 г. произошел ряд изменений законодательства о приватизации:

- определен новый уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по нормативно-правовому регулированию – Министерство финансов РФ;
- установлены дополнительные требования к планированию приватизации;
- уточнен порядок предоставления отчетности о результатах приватизации;
- добавлена возможность приватизировать собственность без включения в программу приватизации;
- добавлена возможность продажи имущества на торгах единственному участнику;
- социально ориентированные некоммерческие организации могут принимать участие в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества;
- добавлена возможность приватизировать газовые сети.

Несмотря на это, последствия неудачной приватизационной политики в нашей стране ощущаются по сей день. В России по-прежнему остро стоит проблема нехватки новых крупных предприятий, которые могли бы заменить те, которые перестали функционировать, ограничен приток на российский рынок иностранных капиталов, т. к. многие активы были дешево распроданы «своим». Последний аспект получится нивелировать еще не скоро в силу проблем, вызванных проведением специальной военной операции в Украине и введением западными странами масштабных санкций. Из-за этого в России больше миллиардеров, чем в любой другой стране мира (кроме США), однако нет действенной стратегии экономического роста страны.

Отметим, что несмотря на приватизацию, осуществляемую в России более 25 лет, государственный сектор продолжает занимать существенное место в экономике. По данным Международного валютного фонда на 2019 г.[3], доля государственного сектора в добавленной стоимости в России составляет 33 %, в то время как Федеральная антимонопольная служба России сообщает о том, что доля госсектора занимает более половины в национальной экономике страны[4], препятствуя развитию конкуренции. На рис. 2[5] представлена динамика объемов выручки компаний с государственным участием. Нельзя не отметить тот факт, что, владея активами на сотни миллиардов долларов, страна собирает дивидендов от контролируемых им компаний в размере 5 %.

Опыт реализации механизма концессионных соглашений

Как показывает практика, во многих странах уже давно отказываются от чистой приватизации в целях развития социально-производственной инфраструктуры [23]. Все большую популярность обретают другие формы взаимодействия государства и бизнеса, такие как концессионные соглашения. Для более полного понимания мирового опыта в развитии ГЧП, в частности концессий, необходимо проанализировать, в каких странах ГЧП оформлено законодательно на федеральном уровне (табл. 2). Наличие федерального закона о ГЧП не всегда является залогом успешного функционирования ГЧП.

Это подтверждает опыт Нидерландов или Турции, которые занимают одни из ведущих позиций на европейском рынке ГЧП (рис. 3[6]).

Табл. 2. Законодательная база в сфере ГЧП на федеральном уровне в странах мира
Tab. 2. Legislative framework in public and private partnership at the federal level in different countries

Страна	Федеральный закон о ГЧП
Великобритания	Отсутствует
Германия	Закон «О развитии ГЧП» от 2005 г.
Ирландия	Закон «О ГЧП» от 21.02.2002
Канада	Отсутствует
Китай	Отсутствует
Нидерланды	Отсутствует
США	Отсутствует
Турция	Отсутствует
Франция	Закон «О контрактах ГЧП» от 28.07.2008

Рис. 2. Динамика объемов выручки отечественных компаний с государственным участием
Fig. 2. Support dynamics of revenue volumes of domestic companies with state participation

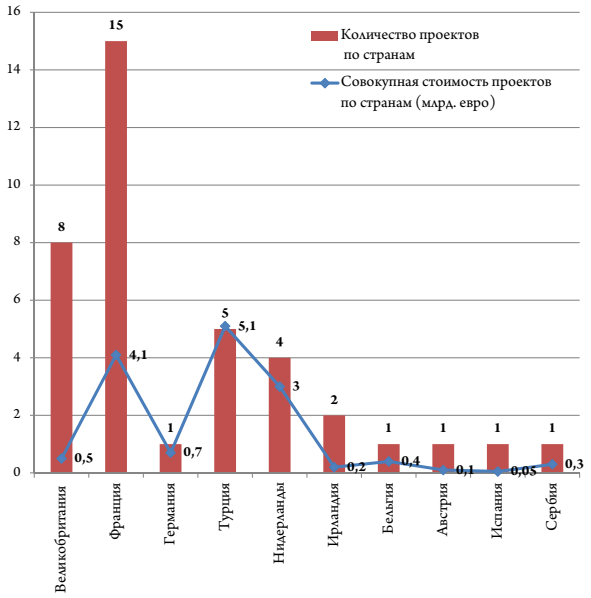


Рис. 3. Совокупная стоимость и количество проектов ГЧП по странам Европы, 2021
Fig. 3. Cumulative value and number of public and private partnership projects across Europe, 2021

[3] The Russian State's size and its footprint: have they increased? URL: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/09/The-Russian-States-Size-and-its-Footprint-Have-They-Increased-46662 (accessed 1 Mar 2022).

[4] ФАС в СМИ: доля государства в экономике РФ превысила 50 % и препятствует развитию конкуренции. URL: https://fas.gov.ru/publications/18306 (дата обращения: 15.03.2022).

[5] Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: https://ac.gov.ru/files/publication/a/21642.pdf (дата обращения: 18.03.2022).

[6] The World Bank. Public-private partnership legal resource center. URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership (accessed 18 Mar 2022).

Когда речь заходит об успешном опыте ГЧП, подавляющее большинство экспертов отдают пальму первенства именно Великобритании. Последнее десятилетие Великобритания лидирует и по общему числу проектов, и по охвату ГЧП различных сфер и отраслей. Как отмечается в работе «Gr. Взаимодействие бизнеса и органов власти», «в Великобритании частно-государственная компания Partnerships UK с 2001 г. осуществляет оценку проектов и результатов их выполнения, разрабатывает модели ГЧП, занимается стандартизацией контрактов, подписывает договоры о развитии партнерства или о создании совместного государственно-частного предприятия, сопровождает проекты в течение срока их осуществления, осуществляет сотрудничество с местными властями» [24, с. 180].

В табл. 3 систематизированы концептуальные подходы использования концессионных соглашений в различных странах.

В РФ механизм ГЧП закрепился несколькими десятилетиями позже, чем в других странах. Необходимость принятия отдельного закона о концессиях активно обсуждалась еще в середине 1990-х гг. в эпоху приватизации государственного имущества. Однако сам ФЗ «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ был принят лишь в 2005 г. В нем под концессионным соглашением понимается соглашение, по которому концессионер обязуется за свой счет создать / реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит концеденту, взамен концедент передает право управления объектом концессионеру. В качестве концессионера выступает представитель частного сектора в лице какой-либо коммерческой компании или индивидуального предпринимателя, а в качестве концедента – государство в лице соответствующего органа власти.

Концедент, согласно договору концессии, передает объект концессии концессионеру, который управляет им и производит инвестиции. За право управления объектом концессии концессионер выплачивает концеденту платежи за счет полученной от потребителей выручки, из этих же средств концессионер расплачивается с поставщиками капитала (кредиторами и акционерами).

Концессии дифференцируются по странам и по отраслям экономики. Для некоторых стран больше подходит такая форма концессий, когда право собственности всегда сохраняется за государством (Франция, Россия). Для других же возможны варианты, когда право собственности может переходить к частному инвестору (США). Возможны и смешанные формы концессий, при которых право собственности сохраняется за частным инвестором до тех пор, пока он использует объект по назначению. В целом можно утверждать, что концессии – один из эффективных и наиболее применимых в международной практике механизмов ГЧП.

На данный момент практически все субъекты РФ используют механизм концессионных соглашений для создания или реконструкции инфраструктурных объектов. При этом только у 10 регионов (12 %) заключено более 100 концессионных соглашений (с учетом муниципальных концессий). Это свидетельствует о нераскрытом потенциале механизма концессионных соглашений для строительства и модернизации инфраструктуры. Концессионные соглашения являются самой популярной формой ГЧП не только в России, но и по всему миру. На рис. 4[7] представлены сведения о реализуемых проектах ГЧП в зависимости от формы по состоянию на 01.04.2022.

Любой проект ГЧП, реализуемый в рамках концессионного соглашения, предусматривает строительство инфраструктурного объекта и его дальнейшую эксплуатацию со стороны концессионера, что ведет к глубокой вовлеченности частного партнера в проект.

Распределение рисков является одним из главных конкурентных преимуществ концессионных проектов. Оно основано на том факте, что концедент и концессионер способны эффективно управлять разными типами рисков. Так, государство способно лучше справляться с политическими и правовыми рисками, поскольку во многом оно и является источником данных рисков. Частный партнер лучше справляется с коммерческими, финансовыми и техническими рисками. Совместно государство и частный партнер способны уменьшить риски форс-мажорных обстоятельств и риски изменения контракта.

В этом случае, как правило, правительство предоставляет частному сектору правомочия владения и пользования существующим объектом по договору за плату с условием возврата. Государственному сектору принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой права на его расширение и все усовершенствования, проведенные в установленный концессионным соглашением период [27]. Концессионная форма заключения соглашения чаще всего предусматривает использование модели Build-Transfer-Operate, или строительство-передача-управление.

К ключевым особенностям концессионных соглашений также следует отнести обязательную эксплуатацию объекта соглашения концессионером, возможность предусмотреть в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрат концессионера в случае возникновения внештатных ситуаций, отсутствие рисков неисполнения концедентом своих расходных обязательств.

В отличие от классических ГЧП-проектов, в рамках концессионных соглашений объектами инфраструктуры могут быть: объекты тепло- и водоснабжения, водоотведения, федеральные, региональные и местные дороги, метрополитен, объекты социального обслуживания граждан, объекты газоснабжения.

[7] База инфраструктурных проектов с использованием ГЧП «Росинфра». URL: https://rosinfra.ru/profile/base-projects (дата обращения: 18.03.2022).

Табл. 3. Концептуальные подходы использования концессионных соглашений в различных странах
Tab. 3. Conceptual approaches to concession agreements in various countries

Страна	Особенности использования концессий
Великобритания	Используется модель PF2, согласно которой государство поощряет проведение конкурсов на финансирование проектов. На веб-сайте правительства доступно отслеживание статуса каждого этапа реализации проектов. Главным государственным органом по оценке правительственных программ является Национальное финансово-ревизионное управление, занимающееся проведением аудиторских проверок расходования государственных средств[8].
Германия	Концессии играют большую роль при разработке информационно-коммуникационных технологий. Ориентир – трансформирование национальной экономики из индустриальной в информационную[9].
КНР	Сформирована жесткая система контроля реализации концессионных проектов. Существует открытый перечень объектов, где допустимо концессионное соглашение (объекты транспорта, энергетики, коммунального хозяйства и т.д.) [25].
США	Концессии часто финансируются за счет сочетания частных (долговых и акционерных) и бюджетных средств, включая федеральные, государственные и местные фонды. Развиты концессии, нацеленные на реализацию научно-технологических, инновационных проектов. Большинство государственных гарантий для частного партнера закреплено не в нормативных актах, а в договорах[10].
Франция	Концессионное законодательство Франции является одним из самых разработанных в мире и состоит из сложной системы правовых норм, содержащихся в самых разнообразных нормативных актах – от законов о реформе местного самоуправления до инструкций в области водоочистки. Французское законодательство содержит огромное количество разнообразных требований к концессионеру, касающихся повышения образовательного уровня персонала, страхования, проведения научно-изыскательных работ и т.д. При этом неисполнение данных требований, а также разнообразных предписаний различных административных органов может повлечь аннулирование концессии. Концессионные соглашения предполагают четкое распределение рисков между государственными и частными организациями, называемое *матрицей рисков* [26].

Рис. 4. Количество реализуемых проектов ГЧП в России по состоянию на 01.04.2022
Fig. 4. Number of ongoing public and private partnership projects in Russia, April 1, 2022

[8] Marshall T., Beatty H., Cundall S., Njamfa C. The public-private partnership law review: United Kingdom. URL: https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/united-kingdom (accessed 20 Mar 2022).

[9] Mueller H. An introduction to public-private partnerships in Germany. URL: https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=788d0532-b5e7-45d4-80a3-d1b88eb6478d (accessed 18 Mar 2022).

[10] Rocca M. D. The rising advantage of public-private partnerships. URL: https://www.mckinsey.com/industries/private-equity-and-principal-investors/our-insights/the-rising-advantage-of-public-private-partnerships (accessed 19 Mar 2022).

В роли публичной стороны могут выступать не только РФ, субъект РФ или муниципальное образование, но и концеденты федерального уровня – ГК Автодор (флагман по объему инвестиций и количеству реализуемых проектов), Росжелдор, ГК Росатом, Росавиация, Росморречфлот и пр. Частной стороной в концессионных соглашениях выступают российское юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, иностранное юридическое лицо (за исключением проектов, реализуемых в сфере обороны страны) или товарищество юридических лиц.

Сегодня концессионная форма проектного финансирования является наиболее развитой на отечественном рынке инвестиций. По оценкам исследовательской группы InfraOne Research, в период 2007–2018 гг. в стране было заключено от 2,5 до 2,9 тыс. концессионных соглашений, из них количество договоров, превышающих 100 млн руб., составило около 300 на общую сумму примерно 1,44 трлн руб. На рис. 5[11] представлены сведения о распределении концессий по видам инфраструктуры, заключенных в рамках 115-ФЗ до 31.12.2018.

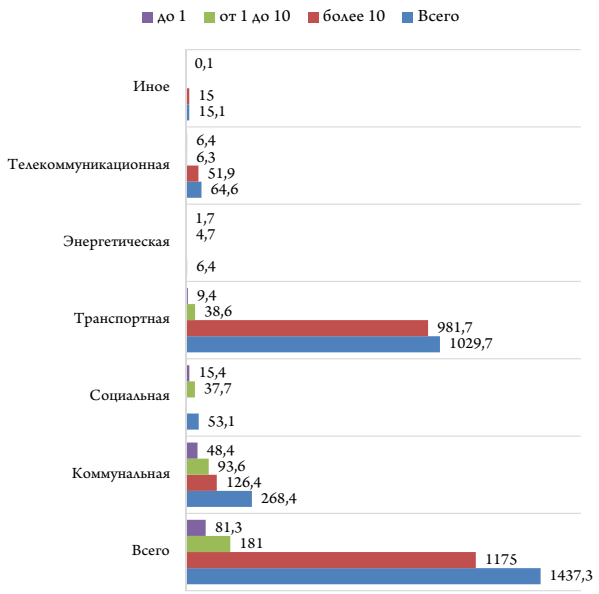


Рис. 5. Распределение концессий по видам инфраструктуры, млрд руб.
Fig. 5. Concessions by infrastructure types, billion rubles

Основная часть концессионных соглашений (72 %) по объему инвестиций (более 100 млн руб.) заключена в транспортной инфраструктуре. Однако по количеству заключенных соглашений (59 %) лидирует коммунальная сфера, следом – социальная инфраструктура (18,5 %). К менее популярным направлениям следует отнести энергетические проекты, проекты особых направлений в сфере обороны и безопасности страны.

Отметим ряд ключевых преимуществ использования концессий перед приватизацией: закрепление условий взаимодействия публичного и частного партнеров в рамках долгосрочного соглашения; получение дополнительных государственных гарантий частному партнеру; привлечение частных инвестиций в сферы, традиционно занимаемые государством; равномерное разделение рисков между частной и публичной сторонами и пр.

Следует учесть, что в концессионных соглашениях на государство переносится гораздо меньше рисков, чем при приватизации. Также при концессии основная выгода для частного сектора заключается в получении дохода за право пользования инфраструктурным объектом от конечного пользователя. Чаще всего никакой дополнительной финансовой стимулирующей компоненты со стороны государства не существует.

Схематически распределение рисков по формам взаимодействия частного и государственного секторов представлено на рис. 6[12].

По сути, концессионное соглашение близко к ГЧП, но уровень риска в этих формах взаимодействия различен. В частности, концессионер несет риски по строительству, эксплуатации, планированию, достижению результатов, т. е. большую часть рисков в ходе реализации проекта.

Таким образом, концессии являются важнейшим элементом смешанной экономики и одновременно важнейшим рычагом госрегулирования, уровень которого определяется состоянием и целями социально-экономического развития.

В рамках настоящего исследования целесообразно выделить основные концептуальные различия между приватизацией и концессиями (табл. 2[13]).

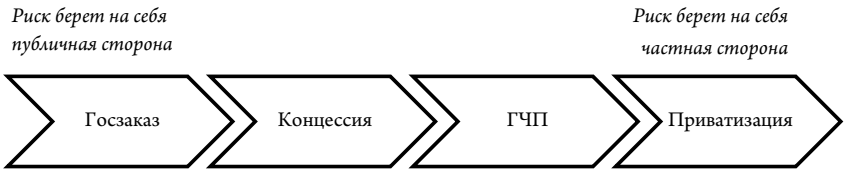


Рис. 6. Уровень распределения рисков в различных формах взаимодействия частного и государственного секторов
Fig. 6. Risk distribution in various forms of public and private partnership

[11] Национальный перечень перспективных проектов. URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj_perechen_perspektivnyh_proektov_infraone_research.pdf (дата обращения: 17.03.2022).

[12] Составлен автором.

[13] Составлена автором.

Табл. 2. Сравнительный анализ применения приватизации и концессий
Tab. 2. Comparative analysis of the application of privatization and concessions

Критерии оценивания	Приватизация	Концессия
Цель	Сократить долю государства в экономике	Привлечь инвестиции в экономику РФ для обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности на условиях концессионного соглашения; повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям
Сферы применения	Движимое имущество: алмазы специальных размеров, высвобождаемое военное имущество, оборудование, транспортное средство; недвижимое имущество: акции, доля ООО, здание, земли сельскохозяйственного назначения, жилое и нежилое помещение, предприятие, сооружение, строение	Автомобильные дороги и элементы дорожной инфраструктуры, метрополитен, системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, объекты военной инфраструктуры и пр.
Преимущества	*Для государства*	
	1) увеличение местного бюджета, куда поступают имущественные налоги (фискальная причина) 2) снижение последующих расходов на содержание и эксплуатацию жилищного фонда 3) повышение конкурентоспособности экономики за счет продажи «проблемных активов» частному лицу	1) право собственности на имеющееся либо создаваемое имущество остается за государством 2) широкий перечень отраслей инфраструктуры для применения 3) осуществление эксплуатации объекта соглашения концессионером 4) возможность учитывать в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрат инвестора в случае возникновения различных событий
	Для инвестора	
	1) возможность стать полноценным владельцем собственности 2) возможность перепрофилировать учреждение под собственные нужды	1) богатый механизм поддержки государством (напр. концессионные облигации, бюджетные инвестиции и субсидии) 2) возможность получения налоговых мер поддержки 3) отсутствие жестких требований к срокам соглашения 4) возможность предусмотреть в соглашении компенсацию расходов на создание и / или эксплуатацию объекта со стороны концедента 5) доступ к общественным ресурсам и активам
Недостатки и риски	*Для государства*	
	1) возможность приобретения безвозвратных издержек в случае несвоевременно принятого решения о продаже имущества 2) замедление темпов расширения государственного сектора экономики	1) длительный и ресурсозатратный подготовительный этап (иногда быстрее и проще воспользоваться закупками по 44-ФЗ) 2) сложность с привлечением инвестора: не все сферы одинаково привлекают инвесторов. Обычно дефицит потенциальных инвесторов встречается там, где сложно просчитать возможный стабильный доход, а также если проект слишком мелкий, чтобы заинтересовать крупного игрока, а небольших игроков на данном рынке мало
	Для инвестора	
	1) необходимость оплаты налога на имущество 2) необходимость выстроить компенсационные механизмы в случаях, когда на предприятии работает большое количество людей – трудоустраивать людей в другое место, обеспечивать их занятость и т.д. (социальный фактор)	1) долгий срок окупаемости и возврата инвестиций для большинства объектов 2) затруднения, связанные с подготовкой объекта к концессионному соглашению за счет долгов по коммунальным платежам, высокому износу основных фондов и т.д. (объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и / или водоотведения)

Заключение

Системы отношения государства и бизнеса в современной России способны стать эффективным инструментом консолидации ресурсов в сферах материального производства, труда и науки с целью реализации инновационных, научно-технологических, социальных и экономических национальных программ, а также решения иных задач. Очевидно, что формы совместной деятельности государства и бизнеса многообразны.

Концессионные проекты в нашей стране воспринимаются как форма ГЧП. Однако, как показывает практика, между этими видами партнерских отношений есть определенные отличия. В целом реализация политики приватизации государственного и муниципального имущества в России сталкивается со следующими проблемами:

- осуществление массовой продажи государственной собственности по низким ценам является причиной недополучения федеральным (региональным) бюджетом дополнительных средств;
- продажа имущества в отдельные руки (в том числе родственникам) способствует созданию узкой прослойки богатых собственников, вызывая коррупционный протекционизм, непотизм и появление частных монополий;
- низкий уровень контроля за осуществлением процесса приватизации.

Следует отметить, что концессия – это одна из форм взаимодействия государства и бизнеса, отличающаяся от других форм, к примеру приватизации, тем, что она предполагает баланс публичных и частных интересов. Приватизация больше ориентирована на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Помимо этого, приватизация не предполагает равенства всех участников, а концессия более активно используется в привлечении частных инвестиций.

В условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19, и введения санкционных мер в отношении России важно нивелировать не только резкое повышение инфляции, но и найти рычаги для поддержания экономического роста страны. На фоне событий в Украине и осуществления специальной военной операции из нашей страны начался массовый уход частного сектора и онлайн-сервисов. Нельзя надеяться, что азиатские и в особенности китайские компании начнут массово вкладываться в нашу экономику и займут освободившуюся нишу. К примеру, основными рынками сбыта для производителей электроники являются США и Европа. Как правило, подобные рынки многократно превышают российский, и азиатские партнеры годами работают над их развитием. Никакого иммунитета от общественного осуждения у азиатских компаний нет, и большинство из них не желает ставить под угрозу свой бизнес. Поэтому необходимо ориентироваться на отечественный частный сектор, оказывать ему поддержку.

РФ испытывает нехватку инвестиций в инфраструктурные объекты. По оценке агентства Global Infrastructure Hub, в период 2020–2040 гг. эта нехватка будет составлять 1,9 % от ВВП ежегодно [28]. По данным InfraOne Research, минимальная дополнительная потребность российской инфраструктуры в 2019 г. составляла 2,6 трлн руб. (или 2,4 % ВВП), к 2024 г. она, вероятно, достигнет 4,8 трлн руб., а если учитывать прогноз по росту экономики Минэкономразвития – 5,85 трлн руб. при консервативном сценарии и 6,1 трлн руб. – при базовом[14].

В связи с этим важно активизировать инвестиционную политику государства, по большей части за счет аккумулирования партнерских отношений, обеспечивающих реализацию инфраструктурных проектов и ускорение темпов социально-экономического развития с ориентиром на поддержку отечественного предпринимательского сообщества. В этом случае концессионные соглашения могут выступать как один из действенных механизмов взаимодействия государства и бизнеса.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.
Conflict of interests: The author declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Литература / References

1. Меджидов З. У. Влияние коронавирусной инфекции на мировую экономику: социальные и экономические последствия. *Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2021. № 1. С. 42–50. https://doi.org/10.18323/2221-5689-2021-1-42-50
   Medzidov Z. U. Influence of coronavirus infection on the global economy: social and economic consequences. *Science Vector of Togliatti State University. Series: Economics and Management*, 2021, (1): 42–50. (In Russ.) https://doi.org/10.18323/2221-5689-2021-1-42-50
2. Зельднер А. Г. Правовое поле в системе управления партнерскими отношениями государства и бизнеса. *Вопросы экономики и права*. 2019. № 128. С. 57–60. https://doi.org/10.14451/2.128.57
   Zeldner A. G. Legal framework in the system of management of partnership relations between the state and business. *Economic and Law Issues*, 2019, (128): 57–60. (In Russ.) https://doi.org/10.14451/2.128.57

[14] Global Infrastructure Outlook, 2017, 231. URL: https://outlook.gihub.org/ (accessed 18 May 2022).

3. Marcelin I., Mathur I. Privatization, financial development, property rights and growth. *Journal of Banking & Finance*, 2015, 50: 528–546. https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2014.03.034
4. Radić M., Ravasi D., Munir K. Privatization: implications of a shift from state to private ownership. *Journal of Management*, 2021, 47(6): 1596–1629. https://doi.org/10.1177/0149206320988356
5. Desalegn G., Fekete-Farkas M., Tangl A. The effect of monetary policy and private investment on green finance: evidence from Hungary. *Journal of Risk and Financial Management*, 2022, 15(3). (In Russ.) https://doi.org/10.3390/jrfm15030117
6. Slay B. The perils of privatizing state property: the polish case. *Capitalist Goals, Socialist Past*, ed. by Patterson P. L. NY: Routledge, 1993, 193–214. https://doi.org/10.4324/9780429046513-9
7. Мочальников В. Н. Государственно-частное партнерство в стратегии социально-экономического развития России. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2010. № 1. С. 55–76.
Mochalnikov V. N. State-private partnership in strategy of social and economic development of Russia. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*, 2010, (1): 55–76. (In Russ.)
8. Зельднер А. Г. Государственные инвестиции и развитие партнерских отношений в посткоронакризисный период. *Экономические науки*. 2021. № 197. С. 100–106. https://doi.org/10.14451/1.197.100
Zeldner A. G. Public investments and development of partnerships in the post-crisis period. *Economic sciences*, 2021, (197): 100–106. (In Russ.) https://doi.org/10.14451/1.197.100
9. Зельднер А. Г., Осипов В. С. Концессии как драйвер управления процессом привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты. *Проблемы теории и практики управления*. 2019. № 8. С. 65–73.
Zeldner A. G., Osipov V. S. Concessions as a driver of managing the process of attracting private investment into infrastructure projects. *Management theory and practice*, 2019, (8): 65–73. (In Russ.)
10. Бухвальд Е. М. Правовые основы государственно-частного партнерства в условиях реализации национальных проектов в Российской Федерации. *Экономика, предпринимательство и право*. 2020. Т. 10. № 3. С. 503–516. https://doi.org/10.18334/epp.10.3.100564
Bukhvald E. M. The legal framework of public-private partnerships in the context of implementation of national projects in the Russian Federation. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo*, 2020, 10(3): 503–516. (In Russ.) https://doi.org/10.18334/epp.10.3.100564
11. Ma L., Li J., Jin R., Ke Y. A holistic review of public-private partnership literature published between 2008 and 2018. *Advances in Civil Engineering*, 2019, (8): 1–18. https://doi.org/10.1155/2019/7094653
12. Costa Á., Cruz C. O., Sarmento J., Faria e Sousa V. Impact of alternative concession models on the economic efficiency of road concessions. *Case Studies on Transport Policy*, 2022, 10(2): 1026–1033. https://doi.org/10.1016/j.cstp.2022.03.016
13. Ebekozien A., Samsurijan M. S. Concession of public infrastructure: pitfalls and solutions from construction consultants perspective. *Asian Journal of Civil Engineering*, 2022, 23(5): 753–764. https://doi.org/10.1007/s42107-022-00455-7
14. Гаврилин Е. В. Приватизация государственного сектора экономики с развитой и развивающейся экономикой. *Эффективное антикризисное управление*. 2014. № 1. С. 48–53.
Gavrilin E. V. The privatization of the state sector of the economy in developed and developins economies. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie*, 2014, (1): 48–53. (In Russ.)
15. Глинкина С. П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М.: Наука, 2006. 235 с.
Glinkina S. P. *Privatization: concepts, implementation, and efficiency.* Moscow: Nauka, 2006, 235. (In Russ.)
16. Helm D. Thirty years after water privatisation – is the English model the envy of the world? *Oxford Review of Economic Policy*, 2020, 36(1): 69–85. https://doi.org/10.1093/oxrep/grz031
17. Lelévrier C. Privatization of large housing estates in France: towards spatial and residential fragmentation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2021. https://doi.org/10.1007/s10901-021-09851-y
18. Whiteside H. Privatizing Canadian government land and real estate: railroads, reconciliation, and rip-offs. *Land Use Policy,* 2020, 99. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104821
19. Carolino K., Vieira R. S., Sorrentino M. Land dilemmas in Brazil: the history of land privatization in Brazil. *Revista Eletrônica Direito E Política*, 16(2): 437–462. https://doi.org/10.14210/rdp.v16n2.p437-462
20. Huang Z., Li L., Ma G., Qian J. *The reversal of privatization in China: a political economy perspective*. IO: Productivity, 2015. https://doi.org/10.2139/ssrn.2350053
21. Нафикова Г. А. Понятие и социально-экономическое значение приватизации государственного и муниципального имущества. *Вести научных достижений*. 2019. № 5. С. 6–10.
Nafikova G. A. Concept and social and economic value of privatization of the state and municipal property. *News of scientific achievements*, 2019, (5): 6–10. (In Russ.)

22. Смирнова И. В. Приватизация: неновые принципы. *Символ науки: международный научный журнал.* 2016. № 4-1. С. 212–216.
Smirnova I. V. Privatization: non-new principles. *Simvol nauki: mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal*, 2016, (4-1): 212–216. (In Russ.)
23. Пашковский П. В. Государственно-частное партнерство и приватизация: проблемы соотношения. *Символ науки: международный научный журнал*. 2015. № 11-1. С. 230–232.
Pashkovskiy P. V. Public-private partnership and privatization: correlation problems. *Simvol nauki: mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal,* 2015, (11-1): 230–232. (In Russ.)
24. Gr. Взаимодействие бизнеса и органов власти, под ред. Е. И. Марковской. 2-е изд. М.: Юрайт, 2020. 368 с.
Government relations. Interaction between business and authorities, ed. by Markovskaia E. I. 2nd ed. Moscow: Urait, 2020, 368. (In Russ.)
25. Zhao Z. J., Su G., Li D. The rise of public-private partnerships in China. *Journal of Chinese Governance*, 3(2): 158–176. https://doi.org/10.1080/23812346.2018.1457297
26. Gabayet N. Public-private partnerships and concessions in France. *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU*, eds Bogdanowicz P., Caranta R., Telles P. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, 52–70.
27. Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А., Баженов А. В., Воротников А. М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ВШЭ, 2010. 287 с.
Varnavskii V. G., Klimenko A. V., Korolev V. A., Bazhenov A. V., Vorotnikov A. M. *Public and private partnership: theory and practice*. Moscow: HSE, 2010, 287. (In Russ.)
28. Растегаева Ф. С., Шашкова Т. Н., Шалина О. И., Токарева Г. Ф. Изменение роли бюджетно-налоговой политики в условиях рецессии мировой экономики. *Российское предпринимательство*. 2017. Т. 18. № 6. С. 1049–1058. https://doi.org/10.18334/rp.18.6.37609
Rastegaeva F. S., Shashkova T. N., Shalina O. I., Tokareva G. F. Change in the role of budgetary and fiscal policy in a global economic recession. *Rossiyskoe predprinimatelstvo*, 2017, 18(6): 1049–1058. (In Russ.) https://doi.org/10.18334/rp.18.6.37609