

# ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ИННОВАЦИИ ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION

---

Экономические системы. 2023. Том 16, № 3 (62). С. 163–172.  
Economic Systems. 2023;16(3(62)):163-172 .

Научная статья  
УДК 338.23

5.2.3 – Региональная и отраслевая экономика

DOI 10.29030/2309-2076-2023-16-3-163-172

## Проблемы и перспективы применения механизма государственно-частного партнерства в промышленности

Татьяна Андреевна Спицына<sup>1✉</sup>, Елена Викторовна Марголина<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Институт финансов и устойчивого развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия

<sup>1</sup> Spitsyna.ta@yandex.ru

<sup>2</sup> Margolina.el@yandex.ru

**Аннотация.** В статье приводится анализ применимости механизма государственно-частного партнерства в промышленности. Выявлено, что государственно-частное партнерство имеет свою нишу при реализации индустриальных проектов, однако широко-масштабное применение данного механизма с тем набором гарантий и компенсаций, которые обычно предоставляются публичным партнером другим участникам сделки при финансировании инфраструктурных проектов, может привести к излишней нагрузке на бюджетную систему страны вследствие существенного роста забалансовых обязательств публичной стороны.

Обосновано, что в текущих условиях наиболее востребованной формой ГЧП для проектов в отраслях промышленности может стать офсетный контракт, который позволяет обеспечить окупаемость вложений частного инвестора за счет гарантированных закупок товаров и услуг со стороны государства.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, индустриализация, офсетные контракты, меры государственной поддержки

**Для цитирования:** Спицына Т.А., Марголина Е.В. Проблемы и перспективы применения механизма государственно-частного партнерства в промышленности // Экономические системы. 2023. Том 16, № 3 (62). С. 163–172. DOI 10.29030/2309-2076-2023-16-3-163-172.

---

© Спицына Т.А., Марголина Е.В., 2023

Original article

## Problems and prospects of application of the mechanism of public-private partnership in industry

Tatiana A. Spitsyna<sup>1✉</sup>, Elena V. Margolina<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Institute of finance and sustainable development Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

<sup>1</sup> Spitsyna.ta@yandex.ru

<sup>2</sup> Margolina.el@yandex.ru

**Abstract.** The paper analyzes the applicability of public private partnership in industrial projects. It is revealed that PPP has its own niche in implementing PPP industrial projects, however, the wide-scale application of this mechanism as it is in public infrastructure with all the set of guarantees and compensations that are usually provided by the public partner, may cause an excessive burden on the country's budget system due to a significant increase in off-balance sheet obligations of the public side. It is proved that in the current conditions the most popular model of PPP for projects in industry is an offset contract which allows to ensure the return on investment of a private sector through guaranteed purchases of goods and services from the state.

**Keywords:** public private partnership, industrialization, state support measures, offset contract

**For citation:** Spitsyna T.A., Margolina E.V. Problems and prospects of application of the mechanism of public-private partnership in industry. *Economic Systems*. 2023;16(3(62)):163-172. (In Russ.). DOI 10.29030/2309-2076-2023-16-3-163-172.

---

### Введение

В последнее время вследствие беспрецедентных санкционных ограничений перед многими отраслями российской промышленности особенно остро встал вопрос импортозамещения поставок оборудования и комплектующих. Для обеспечения технологического суверенитета страны необходимо достаточно оперативно создавать новые производства. При этом очевидно, что наиболее эффективные производства уже были запущены частным сектором, имеют рынок сбыта и успешно эксплуатируются. Необходимо реализовывать проекты, которые не столь интересны частному капиталу либо из-за их высокой капиталоемкости и длительных сроков окупаемости, либо из-за отсутствия надежного рынка сбыта, что существенно повышает риски их реализации. Это приводит нас к выводу о том, что отличительной чертой текущего этапа индустриализации будет являться ведущая роль государства, что обусловлено совокупностью следующих факторов:

– нехваткой частного отечественного капитала;

– выходом инвесторов из стран-инициаторов введения антироссийских санкций из многих отечественных проектов (ответ на сложившуюся геополитическую ситуацию);

– неблагоприятным инвестиционным климатом для привлечения прямых иностранных инвестиций из дружественных юрисдикций.

Предполагается, что одним из действенных инструментов по организации импортозамещения в ключевых отраслях экономики мог бы стать механизм государственно-частного партнерства.

Целью настоящей статьи является анализ целесообразности и границ применения государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в промышленности, исходя из специфики данной экономико-правовой формы сотрудничества в РФ.

Для достижения данной цели необходимо:

- определить причины востребованности механизма ГЧП в сфере инфраструктуры и оценить его преимущества;
- рассмотреть законодательные возможности для проектов ГЧП в промышленности и пути их совершенствования;
- изучить текущий опыт реализации индустриальных проектов ГЧП и оценить возможность его тиражирования;
- проанализировать перспективы применения механизма ГЧП в промышленности.

### **Основная часть**

Правительством РФ прорабатываются различные формы стимулирования инвестиционной активности. Ряд мер уже активно используется экономическими субъектами. В частности, запущена новая мера поддержки бизнеса – промышленная ипотека [1], в соответствии с которой предполагается предоставление льготных кредитов в размере до 500 млн руб. на покупку объектов недвижимости для осуществления промышленного производства, возобновлено заключение специальных инвестиционных контрактов, направленных на создание новых промышленных производств (СПИК 1.0). Кроме того, упрощены требования, предъявляемые к промышленным кластерам [2], участники которых могут использовать широкий спектр мер поддержки: льготное кредитование, возможность возмещения до 50% затрат на приобретение стартовых партий комплектующих, снижение тарифов страховых взносов для участников кластеров, реализующих СПИК 1.0 и ряд других. Применяются различные меры налогового стимулирования инвестиционной деятельности как в рамках территорий с преференциальным налоговым режимом (особые экономические зоны, территории опережающего развития (ТОР), так и через такие инструменты, как, например, инвестиционный налоговый вычет [3].

Упомянутые меры поддержки во многом призваны оказать стимулирующее воздействие на расширение деятельности уже существующих предприятий. Однако для достижения цели по импортозамещению критически важного оборудования, комплектующих и проч. необходимо создание новых производственных объектов, отвечающих самым современным требованиям.

Если обратиться к механизму государственно-частного партнерства, то до настоящего времени он активно используется в отраслях коммунальной, транспортной

и социальной инфраструктуры. К основным особенностям ГЧП, обуславливающим его востребованность в сфере инфраструктуры, следует отнести [4, с. 51; 5, с. 26]:

1. Возможность предусмотреть распределение проектных рисков между участниками проекта.

2. Гибкие условия по распределению получаемых сторонами доходов (механизм минимального гарантированного дохода или загрузки объекта инфраструктуры).

3. Возможность софинансирования затрат на инвестиционном этапе реализации проекта.

4. Наличие в договорах классического ГЧП «особых обстоятельств» и компенсаций при расторжении договора ГЧП.

5. Возможность привлечения заемного финансирования фактически под гарантии государства (заключение прямого соглашения между кредитной организацией, публичным и частным партнерами).

Отметим, что часть упомянутых характеристик ГЧП может быть востребована и для промышленных проектов. Так, например, при участии государства в софинансировании инвестиционного проекта механизм ГЧП дает возможность прописать условия по распределению получаемых доходов (прибыли) в соглашении, при этом часть рисков, например гарантию спроса, государство могло бы взять на себя. Это особенно востребовано для тех индустриальных проектов, которые не выходят на рынок вследствие малой емкости отечественного рынка и отсутствия гарантий реализации продукции.

Что же касается стандартной практики для проектов государственно-частного партнерства в инфраструктуре по фиксации «особых обстоятельств» и компенсаций при расторжении, которые должны выплачиваться публичной стороной другим участникам, то необходимо отметить, что указанные меры, являясь, по сути, гарантией безрискового участия в проекте частного инвестора и кредитной организации, влекут за собой существенное увеличение забалансовых обязательств бюджета соответствующего уровня [6].

При ожидаемой множественности проектов в сфере промышленности тиражирование данной практики на индустриальные проекты не представляется целесообразным, поскольку может создать значительные риски для устойчивости бюджетной системы страны. Аналогичная аргументация касается и заключения прямых соглашений между участниками, в соответствии с которыми все риски проекта ГЧП, как правило, возлагаются на государство.

Таким образом, преимущества механизма ГЧП, которые способствовали его активному применению в отраслях инфраструктуры, будут частично востребованы и в отраслях промышленности, однако необходим тщательный мониторинг заключаемых контрактов, в случае если они подразумевают наличие условных обязательств для консолидированного бюджета страны. Это означает, что, начиная с определенного момента (при превышении забалансовыми обязательствами установленного уровня), необходимо будет вводить лимиты на количество заключаемых соглашений, что предопределяет ограниченность использования механизма ГЧП в отраслях промышленности.

Рассмотрим законодательные возможности для использования механизма ГЧП в РФ на современном этапе. Так, все существующие формы государственно-частного

партнерства принято делить на «классическое ГЧП», которое регулируется федеральными законами «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ и «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ, и так называемое квази-ГЧП, различные формы которого обладают основными признаками классического ГЧП, но имеют отличия в части распределения рисков между участниками проектов и в законодательном регулировании.

В табл. 1 представлены применяемые на сегодняшний день формы ГЧП и возможность их использования для реализации индустриальных инвестиционных проектов.

*Таблица 1*

**Законодательные возможности для ГЧП в промышленности**

<b>Форма ГЧП</b>		<b>Применимость в отраслях промышленности согласно действующему законодательству</b>
Классическое ГЧП	Концессионное соглашение	Узкий сегмент: здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных сил РФ, <b>объекты производственной и инженерной инфраструктуры</b> таких зданий, строений и сооружений (Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ)
	Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве (СГЧП/МЧП)	Имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности (ст. 7.18 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ)
	Контракт жизненного цикла (КЖЦ)	Применимо; объектом КЖЦ могут являться новые машины и оборудование (ст. 34.16 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ)
	Офсетные контракты	Применимо; согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ сфера применения офсетных контрактов не ограничена

Окончание табл. 1

Форма ГЧП		Применимость в отраслях промышленности согласно действующему законодательству
Квази-ГЧП	Аренда с инвестиционными обязательствами	Применимо; объекты недвижимости типа «браунфилд» (ГК РФ); объекты, возводимые на земельных участках, переданных частному бизнесу для реализации приоритетных инвестиционных проектов (ЗК РФ)
	Инвестиционные соглашения	Применимо

*Источник:* составлено авторами на основе анализа действующей нормативно-правовой базы.

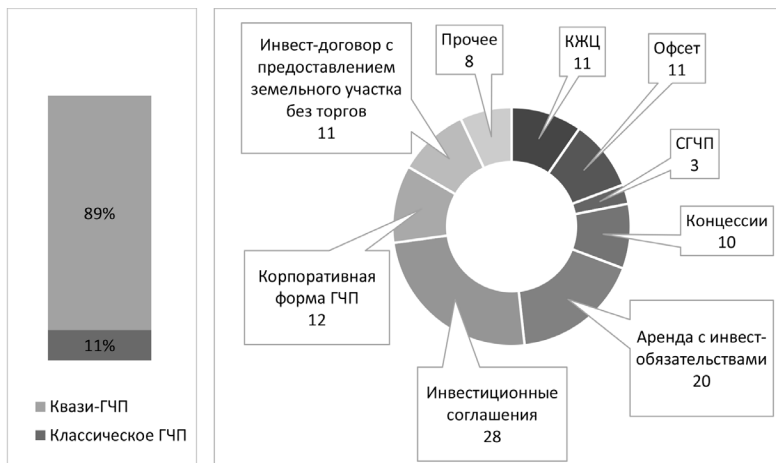
Отметим, что, по данным платформы Росинфра, в настоящий момент на том или ином этапе реализации находятся свыше пяти тысяч проектов ГЧП [7]. Если исключить коммунальные концессии, которые не имеют иной формы привлечения инвестиционных ресурсов, кроме концессии, и при этом составляют основную долю ГЧП-проектов, то рынок ГЧП будет представлен более чем 1800 проектами, при этом на отрасли промышленности приходится не более ста проектов<sup>1</sup>. Несмотря на существующие законодательные возможности по реализации проектов ГЧП в промышленности, количество таких проектов незначительно [8].

Формы реализации проектов ГЧП в промышленности в основном представлены договорами квази-ГЧП (рис. 1). Основное их отличие от классического ГЧП заключается в том, что в договорах квази-ГЧП, как правило, отсутствуют распределение рисков и защита интересов частного инвестора, свойственная концессионным соглашениям или соглашениям о государственно-частном / муниципально-частном партнерстве. Следовательно, можно сделать вывод, что в текущих условиях механизм ГЧП в промышленности в основном используется как способ передачи какого-либо объекта недвижимости или земельного участка, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, частному бизнесу для ведения коммерческой деятельности.

Ограниченное применение СГЧП/СМЧП для промышленных проектов во многом определяется длительными сроками подготовки проекта государственно-частного партнерства в соответствии с действующим законодательством, которые могут достигать календарного года. Для увеличения количества проектов в промышленности, реализуемых через механизм СГЧП/СМЧП, необходимо дорабатывать законодательную базу в целях ускорения процедуры запуска инвестиционных проектов.

Наиболее перспективной формой государственно-частного партнерства в промышленности на сегодняшний день является офсетный контракт, который представляет собой договор, согласно которому регион гарантирует закупку какого-либо

<sup>1</sup> Рассчитано авторами по данным [7].



**Рис. 1.** Формы реализации проектов ГЧП в промышленности, шт.

Источник: расчеты авторов по данным [7].

товара или услуги для государственных нужд у поставщика в течение длительного времени (срок офсета может достигать 10 лет), а частный инвестор, помимо непосредственно поставки товара, имеет встречные инвестиционные обязательства по организации производства этого товара на территории субъекта РФ [9]. Фактически государство в лице региональных органов власти, заключая долгосрочные контракты на поставку тех или иных товаров, гарантирует инвестору спрос на продукцию и обеспечивает, тем самым, окупаемость инвестиционных проектов.

Механизм офсетных контрактов получил распространение в г. Москве, поскольку столичный регион может обеспечить достаточно существенные объемы закупок у инвесторов, необходимые для вывода нового инвестиционного проекта на окупаемость. Снижение порога инвестиционных обязательств до 100 млн руб., введенное в 2022 году, и возможность организации субъектами РФ совместных закупок товаров, производимых в рамках нового инвестиционного проекта, будут способствовать развитию данного механизма в остальных регионах страны [10].

Представляется, что перспективы применения государственно-частного партнерства в отраслях промышленности связаны в первую очередь:

1. С проектами, где достижение окупаемости на общерыночных условиях затруднительно, но реализация которых необходима для достижения технологического суверенитета страны. В таких проектах заинтересованность частного сектора может быть достигнута за счет предоставления государством «бюджетного плеча» и определенных гарантий сбыта продукции. Преимущество ГЧП в данном случае заключается в возможности в рамках соглашения прописать гарантии для частного бизнеса и платежный механизм проекта на инвестиционном этапе и этапе эксплуатации. Существующая практика реализации контрактов ГЧП свидетельствует о том, что классическое ГЧП

является наиболее эффективным на сегодняшний день инструментом структурирования финансовых обязательств сторон и защиты прав долгосрочного инвестора [11].

2. Эффективными инвестиционными проектами, для реализации которых необходимо не только государственное/муниципальное имущество, но и выполнение публичной стороной определенных мероприятий, например, подготовка территории, разработка проектно-сметной документации, строительство обеспечивающей инфраструктуры для производственного комплекса. Договоры ГЧП на сегодняшний день являются удобной формой распределения обязанностей сторон.

3. Расширением практики применения офсетных контрактов. Офсетный контракт является инструментом, который позволяет привлечь инвестиции в создание новых производств под государственные гарантии закупки производимой продукции, хотя имеет ограниченную сферу применения, так как распространяется только на закупки товаров и услуг для государственных нужд.

Тем не менее можно утверждать, что офсетный контракт является действенным инструментом региональной политики, поскольку обеспечивает промышленное развитие субъекта Федерации, создание новых рабочих мест, увеличение налоговых поступлений в бюджет.

## **Заключение**

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в настоящий момент законодательная база для применения государственно-частного партнерства в промышленности существует. Тем не менее количество реализуемых ГЧП проектов в промышленности незначительно. Это объясняется как необходимостью доработки Федерального закона № 224-ФЗ в части упрощения и ускорения процедуры запуска проектов ГЧП, так и наличием других альтернативных форм поддержки промышленных проектов в РФ. При этом, как было показано в статье, не все характеристики механизма ГЧП, обеспечившие его востребованность в сфере инфраструктуры, могут быть безболезненно перенесены на проекты ГЧП в промышленности. Таким образом, государственно-частное партнерство в промышленности имеет свою ограниченную нишу и должно использоваться для запуска промышленных проектов, однако его широкомасштабное применение может создавать риски для бюджетной системы страны в части неконтролируемого роста условных бюджетных обязательств.

## **Список источников**

1. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным российским организациям и (или) индивидуальным предпринимателям на приобретение объектов недвижимого имущества в целях осуществления деятельности в сфере промышленности : постановление Правительства Рос. Федерации от 6 сент. 2022 г. № 1570. URL: <https://docs.cntd.ru/document/351678160?ysclid=lmavfgwa44475581237> (дата обращения: 12.06.2023).

2. О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров с последними изменениями и дополнениями : постановление Правитель-

ства Рос. Федерации от 31 июля 2015 г. № 779. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_183798/?ysclid=lmavmivaj1533308273](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183798/?ysclid=lmavmivaj1533308273) (дата обращения: 12.06.2023).

3. Навигатор мер поддержки // Государственная информационная система промышленности. URL: <https://gisp.gov.ru/nmp> (дата обращения: 15.06.2023).

4. Прохоров В.В., Рожнов И.П. Оценка потенциала механизмов государственно-частного партнерства // Экономика и менеджмент систем управления. 2023. № 1 (47). С. 49–60.

5. Погодина Т.В., Мингазов Р.И. Формы государственно-частного партнерства и их особенности при реализации инвестиционных проектов // Инновации и инвестиции. 2023. № 4. С. 25–28.

6. Управление условными бюджетными обязательствами в проектах ГЧП. Международная практика // Аналитическое исследование Национального центра ГЧП и ВЭБ РФ. 2020. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/04f/04fea3ca590ebe3265a3542407d85ac7.pdf> (дата обращения: 15.06.2023).

7. База данных проектов ГЧП в РФ. URL: <https://rosinfra.ru> (дата обращения: 12.06.2023).

8. ГЧП в сфере промышленности : аналитический обзор компании You and Partners. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/document/6ad29c802e56e64e7ecd93a781750ee9.pdf> (дата обращения: 12.06.2023).

9. Офсетные контракты как механизм привлечения инвестиций : аналитическое исследование // You & Partners. 22.07.2021. URL: <https://www.youandpartners.ru/analyticsofsetnye-kontraktuy-kak-mekhanizm-privlecheniya-investitsiy> (дата обращения: 15.06.2023).

10. Мишин М. Песня о встречном: офсетные контракты как драйверы экономики // РБК. 17.10.2022. URL: <https://www.rbc.ru/neweconomy/news/6348288c9a7947f9cb8d011d> (дата обращения: 13.06.2023).

11. Спицына Т.А. Использование esg-трансформации системы государственного управления для обеспечения устойчивого развития региона // Экономические системы. 2022. Т. 15, № 3 (58). С. 197–205.

## References

1. On approval of the Rules for Granting Subsidies from the Federal Budget to Russian Credit Organizations for Reimbursement of Lost Income on Loans Issued to Russian Organizations and (or) Individual Entrepreneurs for the Purchase of Real Estate for the Purpose of Carrying Out Activities in the Field of industry: Decree of the Government of the Russian Federation. Federation of September 6, 2022 No. 1570. URL: <https://docs.cntd.ru/document/351678160?ysclid=lmavfgwa44475581237>. (In Russ.).

2. On industrial clusters and specialized organizations of industrial clusters with the latest amendments and additions : Decree of the Government of the Russian Federation. Federation of July 31, 2015 No. 779. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_183798/?ysclid=lmavmivaj1533308273](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183798/?ysclid=lmavmivaj1533308273). (In Russ.).

3. Navigator of support measures. State information system of industry. URL: <https://gisp.gov.ru/nmp>. (In Russ.).

4. Prokhorov V.V., Rozhnov I.P. Assessment of the potential of public-private partnership mechanisms. *Ekonomika i menedzhment sistem upravleniya = Economics and management of management systems*. 2023;1(47):49-60. (In Russ.).

5. Pogodina T.V., Mingazov R.I. Forms of public-private partnership and their features in the implementation of investment projects. *Innovacii i investicii = Innovations and investments*. 2023;(4):25-28. (In Russ.).

6. Management of conditional budget obligations in PPP projects. International practice. Analytical study of the National PPP and VEB Center of the Russian Federation. 2020. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/04f/04fea3ca590ebe3265a3542407d85ac7.pdf>. (In Russ.).

7. Database of PPP projects in the Russian Federation. URL: <https://rosinfra.ru>. (In Russ.).

8. PPP in industry: an analytical review about you and partners. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/document/6ad29c802e56e64e7ecd93a781750ee9.pdf>. (In Russ.).

9. Offset contracts as a mechanism for attracting investments : analytical research. You and partners. 22.07.2021. URL: <https://www.youandpartners.ru/analytics/ofsetnye-kontrakty-kak-mekhanizm-privlecheniya-investitsiy>. (In Russ.).

10. Mishin M. Song about the counter: offset contracts as driving forces of the economy. RBC. 17.10.2022. URL: <https://www.rbc.ru/neweconomy/news/6348288c9a7947f9cb8d011d>. (In Russ.).

11. Spitsyna T.A. Using esg-transformation of the public administration system to ensure sustainable development of the region. *Ekonomicheskie sistemy = Economic systems*. 2022;15(3(58)):197-205. (In Russ.).

### **Информация об авторах / Information about the authors**

Т.А. Спицына – кандидат экономических наук, доцент научно-образовательного центра финансов и инвестиций;

Е.В. Марголина – кандидат экономических наук, доцент научно-образовательного центра финансов и инвестиций.

T.A. Spitsyna – candidate of economic sciences, senior lecturer of scientific and educational center of finance and investments;

E.V. Margolina – candidate of economic sciences, senior lecturer of scientific and educational center of finance and investments.

Статья поступила в редакцию 12.07.2023; одобрена после рецензирования 28.07.2023; принята к публикации 05.08.2023.

The article was submitted 12.07.2023; approved after reviewing 28.07.2023; accepted for publication 05.08.2023.