

Copyright © 2020 by Sochi State University



Published in the Russian Federation
Sochi Journal of Economy
Has been issued since 2007.
ISSN: 2541-8114
2020, 14(1): 92-98

www.vestnik.sutr.ru



UDC 336.43

The Analysis of the Organizational and Financial Mechanism of State-Private Partnership in the Regions of the Russian Federation

Vladimir N. Shkred ^{a,*}, Anton D. Murzin ^{a,b}

^a Southern Federal University, Russian Federation

^b Russian Research Institute of Land Reclamation Problems, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to theoretical and practical aspects of the implementation of the mechanism of public-private partnership at the level of the constituent entities of the Russian Federation, as well as to the features of the impact of the qualitative development of cooperation between regional authorities and business structures on the integrated development of individual territories. Based on the generalization of the regional experience of the regions with the PPP mechanism, the factors that have the greatest impact on the conditions for the implementation of projects using PPP have been identified, in particular: the level of development of the institutional environment; experience in the implementation of projects of this kind; investment attractiveness of the territory; forms of support from the regional authorities; the presence of an effective management mechanism. The use of such a mechanism is a catalyst for the growth of investment attractiveness of individual territories and the entire region, and also contributes to the qualitative updating and modernization of socially significant infrastructure. This creates the potential for the rapid development of certain areas of the region, the professional and economic growth of all participants in the implementation of projects in the field of PPP.

Keywords: public-private partnership, PPP project, investment attractiveness of the region, economic growth, investments.

1. Введение

На сегодняшний день механизм государственно-частного партнерства – это повседневная необходимость во многих развитых странах. Государство при заключении подобного рода сделок в современных реалиях руководствуется не только экономической эффективностью проекта, но и его общественной полезностью.

Современная зарубежная практика применения государственно-частного партнерства предполагает использование очень широкого спектра моделей осуществления проектов в рамках частно-государственного партнерства (Городнова, 2016). Термин применим в любой ситуации, где привлекается частный сектор к осуществлению инфраструктурных и других проектов. В рамках ГЧП проекты могут иметь различные задачи и цели, в зависимости от конкретного государства или территории (Горбань, 2016).

Государственно-частное партнерство – это совокупность механизмов взаимодействия публичной и частной стороны в целях решения социальных проблем на взаимовыгодных условиях.

* Corresponding author

E-mail addresses: shkred.vladimir3333@gmail.com (V.N. Shkred)

На сегодняшний день в 64 субъектах РФ существует региональное законодательство, регулирующее процесс государственно-частных отношений (Черемная, 2016). Ведущие позиции занимают не только экономически развитые регионы РФ, но и территории, наиболее приспособленные к реализации проектов в рамках ГЧП (Нефёдкин, 2020). Развитые сферы общественной жизни способствуют регулярным и упорядоченным инвестициям в развитие региона, а также появлению новых форм ГЧП и МЧП (Солтангазинов, 2019).

Тем не менее, карта развития ГЧП в России крайне неоднородна. Регулярная работа в рамках таких партнерств – это привилегия для обеспеченных регионов и субъектов с развитой инфраструктурой и благоприятным инвестиционным климатом (Рабаданова, 2019).

Однако, несмотря на позитивные тенденции развития ГЧП в регионах, на сегодняшний день есть множество трудностей, рисков и проблем, которые, помимо прочего, носят системный характер (Захарова, 2019).

Современные тенденции в развитии государственно-частного партнерства, используемые как базовые для исследования сравнительного уровня развития территорий, изучаются многими зарубежными исследователями, такими как Э. Инстрайт, Р. Пуэнтес, А.Т. Маркс, Э.Ф. Сильверман. В части региональных особенностей развития территорий в работе использованы материалы таких авторов, как О.И. Авицинов, М.В. Щегорцов, В.Е. Сазонов, Н.К. Карпович и других (Лукина, 2020).

2. Материалы и методы

В процессе исследования использована законодательная база федерального и региональных уровней, отчетные документы субъектов РФ, а также Национального центра ГЧП. При проведении исследования использованы аналитический и статистический методы, сравнительный анализ, обобщение, факторный метод анализа, метод системного анализа, а также современные инструменты стратегического менеджмента.

3. Обсуждение

Главной целью развития ГЧП в рамках субъектов является реализация инфраструктурных проектов благодаря максимально эффективному использованию имеющихся ресурсов с помощью комбинации различных источников финансирования.

Данная цель обуславливает необходимость привлечения в региональные проекты частных источников финансирования, повышает эффективность использования имеющихся в распоряжении региона ресурсов, делает возможной инновационную деятельность на периферии, снижении уровня безработицы в регионах.

На стадии становления механизма в регионе основную роль в развитии ГЧП играет развитость институциональной среды, так как это важнейшее условие привлечения инвестиций в такие проекты. Это работа по формированию региональной нормативно-правовой базы и наличие профессиональных кадров в вопросах управления процессом реализации таких проектов. Кроме того, играет роль также успешный опыт реализации проектов ГЧП (Анопченко, 2018).

Общие факторы, влияющие на развитие ГЧП в субъектах РФ, показаны на [Рисунке 1](#).

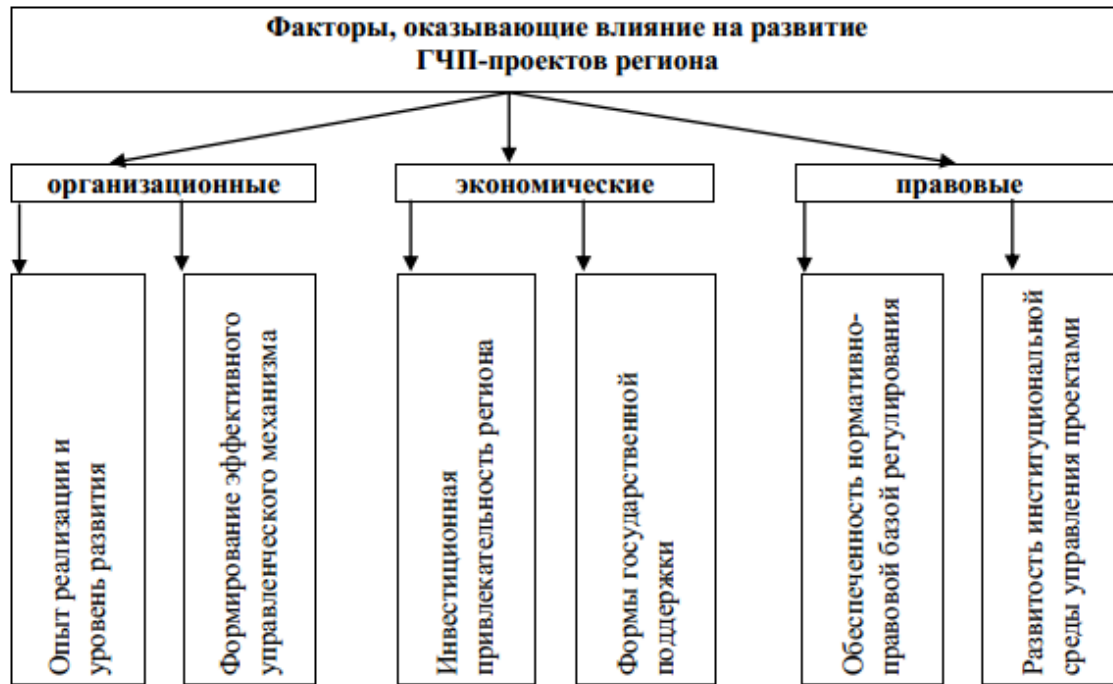


Рис. 1. Факторы, влияющие на развитие ГЧП в субъектах РФ

По данным Национального центра ГЧП, ГЧП хуже всего развивается в тех регионах РФ, где инвестиционный климат характеризуется как непривлекательный для инвесторов ввиду низкого уровня социально-экономического развития, такие, например, как некоторые республики Северного Кавказа.

Характерная черта таких территорий – низкая инвестиционная привлекательность, так как институциональная среда фактически не сформирована, а практика реализации проектов ГЧП в некоторых из них полностью отсутствует.

Предпринимательские структуры не готовы вступать в проекты с не отлаженным механизмом реализации, отсутствием конкурсной основы для выбора подрядчика и есть другие финансовые риски (Карпицкая, 2019). На принятие решения об инвестировании также влияет разрозненность нормативно-правовой базы об инвестировании в государственные общественные проекты, за исключением транспортной отрасли (здесь есть положительный опыт в сфере ГЧП-проектов).

Общая схема взаимодействия довольно проста для обеих сторон (Рисунок 2).



Рис. 2. Общая схема взаимодействия субъектов ГЧП

Но, несмотря на максимально упрощенный механизм сотрудничества структур, низкий уровень знаний внутренних процессов в сфере ГЧП, а также отраслевых особенностей и недостаточность мотивации создают проблемы и высокие риски в процессе реализации.

Для решения указанной проблемы необходимо привлекать к работе специалистов с опытом работы в подобных проектах. Они могут определить спецификации, спланировать жизненные циклы, грамотно делегировать полномочия и вовлечь необходимые структуры на уровне кадрового и ресурсного обеспечения.

Среди прочих проблем значимым является отсутствие государственной профильной организации, которая смогла бы аккумулировать опыт регионов в единую стратегию. Существующий на данный момент Национальный центр ГЧП не отвечает заданным критериям и не создает в полной мере эффективного процесса взаимодействия частной и публичной стороны.

Для дальнейшего эффективного развития таких отношений необходимо создание отдельной государственной структуры по управлению проектами ГЧП и его развитию в России для более гибкого общения с крупными инвесторами.

Кроме того, препятствиями дальнейшего качественного развития ГЧП в регионах выступают:

- низкий уровень разработанности концепции развития партнерства такого рода и этапирования процесса;
- отсутствие согласованности между собой законодательств сфер, которые могут касаться проектов в рамках ГЧП;
- отсутствие профессиональных кадров в области курирования проектов такого профиля.

В отдельных регионах с наиболее более высоким уровнем экономического развития, риски, рассмотренные ранее, сглаживаются четкими указаниями по прикладному использованию механизмов ГЧП.

Тем не менее, другие регионы РФ подвергаются рискам получения постановления от государственных структур федерального уровня о:

- трансформации заключенного соглашения в государственные закупки;
- выходе за рамки полномочий при принятии региональных законов;
- нарушениях порядка отбора инвесторов или процедуры передачи имущества государства;
- трансформации заключенного соглашения в концессионное.

Сейчас происходит устойчивый рост общего объема инвестиционных проектов ГЧП по сравнению с предыдущими показателями. Это связано с интересом предпринимательских структур к государственно-частному партнерству на всех уровнях, а также мерами региональных властей по всесторонней поддержке таких инвесторов. Это позволяет сделать вывод, что вопрос привлечения инвестиций в разного масштаба инфраструктурные проекты – один из ключевых на данный момент.

Привлечение значительного объема вложений в долгосрочные проекты требует:

- развития механизмов займов для финансирования инфраструктурных проектов;
- разработки системы льгот в сфере налогов на доход от ценных бумаг, обеспечивающих такие проекты;
- налаживание двухстороннего диалога обеих сторон для выявления новых источников инвестирования.

Изменения также требуются в рамках налогового законодательства. Целесообразно проработать в расчете на сегодняшние реалии процесс налоговых сборов для конкретной группы налогоплательщиков – инвесторов в рамках налогообложения доходов от реализации проектов ГЧП. Следует учитывать:

- особенности механизмов финансирования и получения доходов в рамках ГЧП;
- меры по реальному стимулированию частных структур.

Механизмы финансовой и нефинансовой поддержки инвесторов должны быть полностью пересмотрены для полноценной реализации таких проектов. Наиболее важным из таких механизмов считается такая мера как налоговое льготирование. Крайне привлекательной для частной стороны также является мера по разработке специального режима налогообложения для инвесторов государственно-частного партнерства.

Важно отметить, что налоговые правила не должны меняться для участника такого соглашения: условия налогообложения должны быть аналогичны как в период

планирования, так и в период завершения проекта. Инвестор, планирующий стать участником такого партнерства, нуждается в стабильности налогового режима. Стабильность налогового режима в реалиях отечественной экономики может быть достигнута с помощью введения моратория на применение стандартных норм налогового законодательства к доходам с инвестиций в ГЧП.

Однако, это точечная мера, не меняющая общий характер налоговой системы и не гарантирующая стабильность. Поэтому страны с обширным опытом работы с государственно-частным партнерством на разных уровнях рекомендуют государственным структурам использовать принцип стабильности налогового законодательства.

4. Результаты

Несмотря на кризисные моменты экономической ситуации на рынке, государственно-частное партнерство остается выгодным форматом сотрудничества и для государства, и для частного сектора.

Региональные особенности и опыт реализации механизмов государственно-частного партнерства имеют ключевое значение в вопросах привлечения инвесторов для тех или иных необходимых региону проектов. Проекты, осуществляемые в рамках сотрудничества государства и бизнеса, являются точками роста для многих территорий в развитых странах мира.

Следовательно, создание благоприятного инвестиционного климата в регионе, развитие институциональной среды, нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства и других условий для привлечения инвесторов, являются перспективным направлением для развития территорий в будущем.

Российская Федерация в отношении сферы ГЧП должна сформировать четкую политику в данной сфере на всех уровнях. Мерами по реализации таких шагов послужит прежде всего определение концепции развития инфраструктуры как в регионах, так и в стране. Исходя из реальных потребностей экономики следует дополнять закон о ГЧП. В соответствии с этим дополнить и изменить законодательство должны субъекты РФ.

На региональном уровне следует дать возможность субъекту определить значимость механизма ГЧП, с помощью которого возможно дальнейшее развитие всех сфер экономики. Следующим шагом будет обозначение приоритетного направления развития ГЧП в тех формах и методах, которые наиболее полно отвечают реалиям регионального рынка. Будущее концепта развития ГЧП на уровне регионов – это всесторонняя модернизация механизмов финансирования проектов с краткосрочными и долгосрочными показателями с учетом уже определенного приоритетного для региона звена.

Важный момент институциональных особенностей реализации ГЧП в регионах России – это некоторая не согласованность политики данной сферы на федеральном и региональном уровнях. Это имеет огромное влияние на качество и сроки реализации проектов, так как законодательство федерального уровня нередко противоречит документам на уровне субъектов.

Институциональная среда, ввиду особенностей в каждом регионе законодательства, должна продолжить свое развитие обособленно, однако при учете и обмене положительным и отрицательным опытом между регионами и последующей консолидацией на уровне Федерации. Только в следствие качественно проделанной указанной выше работы станут понятны дальнейшие векторы развития.

Закон о ГЧП должен не только содержать определения и текущие механизмы работы, но и расширять сферу применения ГЧП, а также определять конкретные этапы и шаги для дальнейшего совершенствования условий сотрудничества частной и публичной стороны.

5. Заключение

Таким образом, более адаптивное взаимодействие государства и согласованность действий на всех уровнях поможет избежать конфликтов с системой контролирующей органы страны, а также сделать возможным качественное дальнейшее развитие как отдельных территорий, так и государства в целом.

Законодательная база должна содержать закрепленную мотивацию для частных инвесторов, которая будет стимулировать к сотрудничеству и развитию даже наименее социально благополучных и инвестиционно привлекательных регионов.

Литература

- Анопченко, 2018** – Анопченко Т.Ю., Мурзин А.Д. Анализ зарубежного опыта государственно-частного партнерства применительно к регионам России // *Вестник факультета управления СПбГЭУ*. 2018. № 3-1. С. 128-132.
- Горбань, 2016** – Горбань Т.С. Приоритетные направления повышения экономического потенциала Ростовской области на основе государственно-частного партнерства // *Экономика и предпринимательство*. 2016. № 1-1 (66). С. 128-131.
- Городнова, 2016** – Городнова Н.В., Роженцов И.С., Пешкова А.А. Мировой опыт правового регулирования деятельности государственно-частного партнерства // *Sciences of Europe*. 2016. № 6-1 (6). С. 29-33.
- Захарова, 2019** – Захарова Е.Н., Владимирова М.П. Реализация механизмов государственно-частного партнерства в системе городского природопользования // *Вестник Чеченского государственного университета*. 2019. Т. 33. № 1. С. 20-26.
- Карпицкая, 2019** – Карпицкая М.Е., Бубен А.А., Куц Б.М., Козелков А.Б. Распределение рисков при реализации проектов государственно-частного партнерства и внедрении социальных инноваций // *Вестник Гродненского государственного университета им. Янки Купалы*. 2019. Т. 9. № 2. С. 17-27.
- Лукина, 2020** – Лукина А.Н., Максимов В.В. Государственно-частное партнерство. Москва, 2020. 136 с.
- Нефёдкин, 2020** – Нефёдкин В.И., Фадеева О.П. Государственно-частное партнерство в реальном измерении // *ЭКО*. 2020. № 1 (547). С. 8-28.
- Рабаданова, 2019** – Рабаданова А.А. Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в модернизацию экономики региона // *Экономические науки*. 2019. № 176. С. 70-72.
- Солтангазинов, 2019** – Солтангазинов А.Р., Исенова Г.К., Кайдарова Л.К. Модели и формы государственно-частного партнерства // *Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права*. 2019. № 5 (78). С. 95-104.
- Черемная, 2016** – Черемная Т.С. Развитие и особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в регионах России и на муниципальном уровне // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 9 (180). С. 48-55.

References

- Anopchenko, 2018** – Anopchenko T.Y., Murzin A.D. (2018). Analiz zarubezhnogo opyta gosudarstvenno-chastnogo partnerstva primenitel'no k regionam Rossii [Analysis of the foreign experience of public-private partnership in relation to the regions of Russia]. *Vestnik fakul'teta upravleniya SPbGEU*. № 3-1. Pp. 128-132. [in Russian]
- Cheremnaya, 2016** – Cheremnaya T.S. (2016). Razvitiye i osobennosti realizatsii proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regionakh Rossii i na munitsipal'nom urovne [Development and features of the implementation of public-private partnership projects in the regions of Russia and at the municipal level]. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*. № 9 (180). Pp. 48-55. [in Russian]
- Gorban, 2016** – Gorban T.S. (2016). Prioritetnyye napravleniya povysheniya ekonomicheskogo potentsiala Rostovskoy oblasti na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Priority areas for increasing the economic potential of the Rostov region on the basis of public-private partnership]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. № 1-1 (66). Pp. 128-131. [in Russian]
- Gorodnova, 2016** – Gorodnova N.V., Rozhentsov I.S., Peshkova A.A. (2016). Mirovoy opyt pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [World experience in the legal regulation of public-private partnership]. *Sciences of Europe*. № 6-1 (6). Pp. 29-33. [in Russian]
- Karpitskaya, 2019** – Karpitskaya M.E., Tambourine A.A., Kuts B.M., Kozelkov A.B. (2019). Raspredeleniye riskov pri realizatsii proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva i vnedrenii sotsial'nykh innovatsiy [Risk distribution during the implementation of public-private partnership projects and the implementation of social innovations] *Vestnik Grodnenskogo gosudarstvennogo universiteta im. Yanki Kupaly*. Vol. 9. № 2. Pp. 17-27. [in Russian]
- Lukina, 2020** – Lukina A.N., Maksimov V.V. (2020). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo [Public private partnership]. M. 136 p. [in Russian]

Nefyodkin, 2020 – Nefyodkin V.I., Fadeeva O.P. (2020). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v real'nom izmerenii [Public-private partnership in the real dimension]. *EKO*. № 1 (547). Pp. 8-28. [in Russian]

Rabadanova, 2019 – Rabadanova A.A. (2019). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak instrument privlecheniya investitsiy v modernizatsiyu ekonomiki regiona [Public-private partnership as a tool to attract investment in the modernization of the region's economy]. *Ekonomicheskiye nauki*. № 176. Pp. 70-72. [in Russian]

Soltangazinov, 2019 – Soltangazinov A.R., Isenova G.K., Kaydarova L.K. (2019). Modeli i formy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Models and forms of public-private partnership]. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava*. № 5 (78). Pp. 95-104. [in Russian]

Zakharova, 2019 – Zakharova E.N., Vladimirova M.P. (2019). Realizatsiya mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sisteme gorodskogo prirodopol'zovaniya gorodskogo prirodopol'zovaniya [Implementation of public-private partnership mechanisms in the urban environmental management system]. *Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta*. Vol. 33. № 1. Pp. 20-26. [in Russian]

УДК 336.43

Анализ организационного и финансового механизма государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации

Владимир Николаевич Шкред^{a, *}, Антон Дмитриевич Мурзин^{a, b}

^a Южный федеральный университет, Российская Федерация

^b Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена теоретическим и практическим аспекты реализации механизма государственно-частного партнерства на уровне субъектов Российской Федерации, а также особенностям влияния качественного развития сотрудничества региональных властей и предпринимательских структур на комплексное развитие отдельных территорий. Обобщенный опыт регионов РФ свидетельствует о наличии определенного набора факторов, которые влияют на условия реализации проектов в рамках ГЧП, в частности: уровень развития институциональной среды; наличие опыта в реализации проектов такого рода; инвестиционная привлекательность территории; формы поддержки со стороны региональных властей; наличие эффективного управленческого механизма. Использование такого механизма является катализатором роста инвестиционной привлекательности отдельных территорий и всего региона, а также способствует качественному обновлению общего состояния инфраструктуры. Благодаря этому существует возможность стремительного развития конкретных зон региона, профессиональному и экономическому росту всех участников процесса реализации проектов в сфере ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проект ГЧП, инвестиционная привлекательность региона, экономический рост, инвестиции.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: shkred.vladimir3333@gmail.com (В.Н. Шкред)