

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-4-56-66

УДК 3.33.334(045)

JEL H41, H54, L32, O18

Особенности институциональной среды государственно-частного партнерства в России: региональный аспект*

Н.С. Могучев^а А.Ф. Хузина^б^а Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара; РАНХиГС, Москва, Россия;^б Финансовый университет, Москва, Россия^а <http://orcid.org/0000-0002-2727-6192>; ^б <http://orcid.org/0000-0002-6765-5699>

АННОТАЦИЯ

В текущих кризисных экономических условиях механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) может быть использован в качестве одного из ключевых способов привлечения внебюджетных источников средств для реализации инвестиционных проектов на региональном уровне. Несмотря на растущее количество ГЧП-проектов в России, наличие существенных институциональных ограничений на региональном уровне сдерживает дальнейшее развитие данного механизма. В частности, налицо отсутствие взаимосвязи проектов ГЧП с долгосрочными инвестиционными и государственными программами развития на региональном уровне, низкое отраслевое разнообразие проектов, высокая зависимость ГЧП-проектов от государственных финансовых институтов, слабое информационное сопровождение региональных практик ГЧП. Ситуация усугубляется нехваткой длинных денег в экономике на фоне ограниченности собственных средств у частных партнеров для реализации долгосрочных ГЧП-проектов, а также существующими правовыми ограничениями. Практическое назначение и научная ценность настоящей статьи заключаются в построении целостно-логического видения решения обозначенных институциональных проблем развития ГЧП на региональном уровне.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; институциональные факторы; институциональные ограничения; региональное развитие; частные инвестиции; внебюджетные источники финансирования

Для цитирования: Могучев Н.С., Хузина А.Ф. Особенности институциональной среды государственно-частного партнерства в России: региональный аспект. *Мир новой экономики*. 2020;14(4):56-66. DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-4-56-66

ORIGINAL PAPER

Features of the Institutional Environment of Public-Private Partnership in Russia: Regional Aspect**

N.S. Moguchev^a, A.F. Khuzina^b^a Gaidar Institute of Economic Policy;

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) Moscow, Russia;

^b Financial University, Moscow, Russia^a <http://orcid.org/0000-0002-2727-6192>; ^b <http://orcid.org/0000-0002-6765-5699>

ABSTRACT

In the current crisis economic conditions, the public-private partnership (PPP) mechanism can be used as one of the key ways to attract extra-budgetary sources of funds for the implementation of investment projects at the regional level. Despite the growing number of PPP projects in Russia, the presence of significant institutional constraints at the regional level hinder the further development of this mechanism. In particular, there is a lack of interconnection of PPP projects

* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

** The article was prepared as part of the research work of the state assignment of the RANEPA.



with long-term investment and state development programs at the regional level, low sectoral diversity of projects, high dependence of PPP projects on state financial institutions, and insufficient information support of regional PPP practices. The situation is aggravated by the lack of long-term money in the economy against the backdrop of limited private partners' funds for the implementation of long-term PPP projects, as well as by existing legal restrictions. The practical purpose and scientific value of this article lie in the construction of a holistic and logical vision of solving the identified institutional problems of PPP development at the regional level.

Keywords: public-private partnership; institutional factors; institutional constraints; regional development; private investment; off-budget sources of financing

For citation: Moguchev N.S., Khuzina A.F. Features of the institutional environment of public-private partnership in Russia: Regional aspect. *Mir novoi ekonomiki = The World of the New Economy*. 2020;14(4):56-66. DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-4-56-66

ВВЕДЕНИЕ

В текущих кризисных экономических условиях механизм государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) может быть использован в качестве одного из ключевых способов привлечения внебюджетных источников средств для реализации инвестиционных проектов. И хотя применение ГЧП способствует как частичному замещению бюджетных расходов при предоставлении общественных благ, так и стимулированию инвестиционной активности, в том числе в смежных и сопутствующих отраслях (строительство, транспорт, логистика и др.) [1, 2], в общем объеме инвестиций доля ГЧП-проектов относительно мала (от 0,12% в Германии до 1,6% в Турции)¹.

В международной практике нет единого определения ГЧП. Но в целом под ГЧП понимается долгосрочный договор между частной и публичной стороной на предоставление общественного актива или услуги, при котором частная сторона обеспечивает финансирование и несет значительные риски и обязанности по управлению инфраструктурным объектом [3, 4].

В российском же законодательстве ГЧП — это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнера, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, заключенного в соответствии с № 224-ФЗ² в целях привлечения

в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Несмотря на значительное количество проектов ГЧП в России (табл. 1), на настоящий момент все еще трудно оценить эффективность данных проектов ввиду долгосрочного характера реализации большинства из них, а также отсутствия в общем доступе части отчетности и подробной информации о проектной документации в целом [5]. К тому же, в международном понимании ГЧП — не только соглашения и концессии, но и другие виды контрактов, например инвестиционный договор, контракт жизненного цикла, специальный инвестиционный контракт и другие [6].

По данным Центра развития государственно-частного партнерства, количество проектов ГЧП, реализуемых в России, в целом выросло с 86 в 2013 г. до 3420 в 2019 г. Хотя некоторые из данных проектов все еще находятся на стадиях от инициирования до инвестирования (более 13%).

В статье рассматриваются ГЧП-проекты, которые уже находятся на стадии эксплуатации и/или завершены, поскольку они характеризуют реальное положение дел в реализации механизмов ГЧП в стране. Больше всего реализованных ГЧП-проектов представлено в таких сферах, как социальная (352) и коммунально-энергетическая (2417) инфраструктура. Однако по объему финансирования с большим отрывом лидирует сфера транспортной инфраструктуры (более 1 трлн руб.), что в целом соответствует тенденциям мировой практики.

Основной причиной применения механизмов ГЧП для реализации крупных инфраструктурных

¹ Анализ статистических данных 5 стран ЕС (Великобритания, Франция, Турция, Испания, Германия) с наибольшим объемом профинансированных проектов ГЧП (от 6,6 до 34,1 млрд евро) за период 2010–2018 гг. Данные собраны авторами на основании ЕРЕС и Eurostat.

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве

в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Таблица 1 / Table 1

Территориальный и отраслевой разрез ГЧП-проектов в России по состоянию на начало 2020 г.,
общие затраты / Territorial and sectoral profile of PPP projects in Russia as of early 2020, total costs*

Сфера проекта	Федеральные проекты		Региональные проекты		Муниципальные проекты		Всего	
	Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.
Оборона и безопасность страны	—	—	1	200,00	—	—	1	200,00
Транспортная инфраструктура	11	534 522,00	30	505 754,84	22	1076,97	63	1 041 353,81
Социальная инфраструктура	1	685,00	147	119 615,8	204	14 585,4	352	134 886,2
Сельско- и охотхозяйственная	—	—	9	15 273,28	1	5,41	10	15 278,69
Промышленная инфраструктура	4	35 615,00	29	204 126,93	8	12 176,73	41	251 918,66
Информационные системы (IT-инфраструктура)	2	249 241,00	30	26 065,06	5	149,45	37	275 455,51
Жилищное строительство и сопутствующая инфраструктура	—	—	1	6763,00	5	104,69	6	6867,69
Коммунально-энергетическая	—	—	75	284 843,06	2342	289 535,61	2 417	574 378,67
Благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура	—	—	1	16,00	23	4008,47	24	4024,47
Всего	18	820 063,00	323	1 162 657,97	2610	321 642,73	2951	2 304 363,7

*Примечание: рассматривались проекты, находящиеся на стадиях эксплуатации, завершения по окончании срока соглашения.

Источник / Source: составлено авторами на основе базы данных платформы «Росинфра» Национального центра государственно-частного партнерства (по состоянию на сентябрь 2020 г.) / compiled by the authors based on the database of the Rosinfra platform of the National Center for Public-Private Partnerships (as of September 2020).

проектов является возможность обойти бюджетные ограничения и получить дополнительное финансирование от федеральных институтов развития и крупных финансовых организаций, необходимое для устранения проблем инфраструктурного развития [7, 8]. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что на региональном уровне реализуется 11% проектов ГЧП, при этом на долю муниципального уровня приходится 88,5% проектов (в основном это проекты в сфере коммунально-энергетического хозяйства).

Однако подобный структурный перекося в сторону муниципальных проектов ГЧП совсем не характерен для мировой практики (в среднем около 25% проектов — региональные и только около 65% реализуются на муниципальном уровне).

Относительно небольшое количество ГЧП-проектов на региональном уровне может быть объяснено, во-первых, сильной централизованностью бюджетной системы Российской Федерации. Подавляющее количество регионов являются дотационными и не имеют возможности про-



водить полноценную самостоятельную бюджетную политику. Более того, они также не сильно заинтересованы в развитии ГЧП, так как не готовы привлекать частных инвесторов и не могут предложить им какие-либо существенные льготы. Во-вторых, это вызвано недостаточным уровнем заинтересованности в ГЧП-проектах частного сектора из-за опасений невозврата инвестиций. Вместе с тем отраслевая структура ГЧП-проектов на региональном уровне в России соответствует мировым трендам.

АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Развитие ГЧП в регионах России идет неравномерно. Необходимо признать, что важную роль в развитии данных проектов в субъектах Российской Федерации играет политическая воля государственных органов власти и высших должностных лиц (в том числе, федерального уровня), а также наличие реальной нацеленности и желания органов власти привлекать частных инвесторов к оказанию услуг в различных отраслях.

Так, в рамках рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 г., опубликованного на сайте Минэкономразвития России³, отмечалось, что наиболее высокий уровень развития сферы ГЧП зафиксирован в субъектах Центрального и Приволжского федеральных округов, а наименьший — в субъектах Северокавказского федерального округа. На наш взгляд, методика составления данного рейтинга не отражает действительное состояние развития ГЧП-проектов, поскольку учитывает только данные последнего года. К тому же лидерами рейтинга выступают регионы, не имеющие серьезных финансовых проблем (т.е. наименее дотационные за период с 2014 по 2019 г.)⁴ и способные привлечь частных инвесторов и коммерческие банки для реализации ГЧП-проектов (табл. 2).

Как видно из табл. 2, эти регионы, обладая достаточным уровнем собственных ресурсов, более активно реализуют инвестиционные проекты

Таблица 2 / Table 2

Перечень наиболее финансово обеспеченных субъектов Российской Федерации за 2019 г. / List of the most financially secured constituent entities of the Russian Federation in 2019

Субъект Российской Федерации	Доля трансфертов (без субвенций) в доходах консолидированных бюджетов субъектов (без субвенций), %	Место субъекта РФ в рейтинге по уровню развития ГЧП*
Г. Москва	0,2	2
Тюменская область	2,5	11
Г. Санкт-Петербург	2,5	13
ЯНАО	2,7	18
Ленинградская область	4,9	14
Свердловская область	5,8	7
Республика Коми	6,1	55
Московская область	7,3	3
ХМАО	7,4	6
Красноярский край	7,5	15
Республика Татарстан	8,8	51
Сахалинская область	9,0	60
Самарская область	9,4	1
Пермский край	9,6	5
Краснодарский край	9,7	52
Ярославская область	10,9	64
Мурманская область	11,1	38
Тульская область	11,3	23
Нижегородская область	12,2	4
Ненецкий АО	13,6	79

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

* Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d18/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/rejting_regionov_po_urovnyu_razvitiya_gchp/.

³ Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d18/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/rejting_regionov_po_urovnyu_razvitiya_gchp/.

⁴ Согласно данным Казначейства РФ.

и имеют большой опыт их реализации [9]. В то же время регионы-аутсайдеры характеризуются высоким уровнем дотаций из федерального бюджета, что выражается в оппортунистическом поведении властей региона и, как следствие, в отсутствии желания проведения политики по активному инфраструктурному развитию региона. Они также отличаются невысокой инвестиционной привлекательностью и недостаточным уровнем развития нормативно-правовой базы в сфере ГЧП (в некоторых регионах и вовсе отсутствует опыт реализации ГЧП-проектов).

Лидеры рейтинга обладают существенными преимуществами по сравнению с остальными участниками. У них уже накоплен большой опыт успешной реализации проектов ГЧП, а нормативно-правовое обеспечение этой сферы деятельности характеризуется наличием более развитых правовых инструментов, способных устранить ограничения, возникающие в ходе реализации проектов. Например, в регионах-лидерах существуют правила принятия решений о заключении соглашений о ГЧП на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Институциональная среда в данных регионах находится на более высоком уровне развития, что, в частности, характеризуется наличием уполномоченных органов в сфере ГЧП и/или специализированных структур, ответственных за сопровождение проектов, а также наличием специалистов, которые имеют соответствующую квалификацию. Механизмы ГЧП в регионах — лидерах рейтинга учитываются в региональных документах целеполагания. Помимо этого, отмечается наличие специализированных информационных ресурсов в сфере ГЧП, для которых в открытом доступе публикуется список реализуемых проектов и перечень объектов, в отношении которых планируется заключение соглашения о ГЧП.

Еще одно существенное преимущество регионов-лидеров — возможность предоставления налоговых льгот и иных мер поддержки частным партнерам. Таким образом, данные регионы, учитывая их высокую финансовую самостоятельность, как раз могут стать драйверами регионального экономического роста и способны взаимодействовать посредством создания крупных экономических агломераций на уровне регионов.

По данным платформы «Росинфра» Национального центра государственно-частного пар-

тнерства, среди недостатков институциональной среды развития ГЧП во всех указанных в табл. 2 регионах отмечалось неудовлетворительное качество межведомственного взаимодействия, а именно: сложность коммуникаций с федеральными органами власти, отсутствие качественных разработанных шаблонов ГЧП-проектов в отдельных отраслях, неопределенность правовой регламентации участия нескольких субъектов в межрегиональных проектах и пр.

Большая часть проектов на региональном уровне реализуется в сфере социальной и коммунальной инфраструктуры (табл. 3). Отмечается также, что проекты в социальной сфере (кроме здравоохранения, где традиционно есть гарантированный поток платежей через ОМС и высокомаржинальные платные услуги) в большей степени ориентированы на возмещение затрат инвестора на строительство или реконструкцию объекта, нежели на повышение качества оказываемых услуг⁵.

Информация, представленная в рамках базы данных платформы «Росинфра» Национального центра государственно-частного партнерства⁶, позволяет проанализировать рост как количества региональных проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, так и общего объема их финансирования (с 408,1 млрд руб. в 2014 г. до 1163,0 млрд руб. в 2020 г.).

Обращает на себя внимание тот факт, что за последнее время серьезно выросло количество отраслей, в рамках которых реализуются проекты ГЧП. Региональные органы власти перенимают опыт структурирования проектов ГЧП федерального уровня в отрасли автомобильных дорог, что объясняется высокой потребностью в развитии региональной дорожной инфраструктуры.

В то же время основной объем проектов продолжает реализовываться в рамках социальной инфраструктуры. Большинство проектов по финансовой структуре относятся к проектам ГЧП, которые предусматривают прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности частным партнером по регулируемым ценам (тарифам), в том числе с компенсацией невозмещенных капитальных затрат.

⁵ Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП»; 2016.

⁶ URL: <https://rosinfra.ru/project>.

Таблица 3 / Table 3

Статистика реализации региональных проектов ГЧП в регионах-лидерах, прошедших стадию коммерческого закрытия в разрезе отраслей инфраструктуры, накопленным итогом / Statistics on the implementation of regional PPP projects in the leading regions that have passed the stage of commercial closure in the context of infrastructure sectors, cumulative total*

№	Субъект Российской Федерации	Транспортная инфраструктура		Социальная инфраструктура		Коммунальная инфраструктура		Информационно-коммуникационная инфраструктура		Промышленная инфраструктура	
		Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.	Ед.	Млн руб.
1.	Г. Москва	2	119 890,5	3	4522,8	9	142 282,7				
2.	Тюменская область	1	0,1	6	8178,4	1	3000,0	2	718,9	5	79 362,84
3.	Г. Санкт-Петербург	6	253 430,0	9	23 226,6	11	30 366,6				
4.	ЯНАО			2	673,7						
5.	Ленинградская область			8	6333,6						
6.	Свердловская область			2	6950,0	4	25 113,9				
7.	Республика Коми	1	5889,9	2	20,0	1	5,9				
8.	Московская область			5	4840,2			5	8845,5		
9.	ХМАО					1	1100,0				
10.	Красноярский край	2	18 293,1	2	5992,9						
11.	Республика Татарстан			8	696,0						
13.	Самарская область	2	5710,0	12	5799,9	2	10 740,8			3	3983,3
14.	Пермский край	2	4901,5							4	38 053,5
17.	Мурманская область					1	1865,1			1	1697,0
18.	Тульская область	1	475,0	1	30,2			1	475,0	1	750,48
19.	Нижегородская область	1	3300,0	5	4109,6	2	1124,7	5	1925,3		
20.	Ненецкий АО										
	Остальные 68 субъектов Российской Федерации	12	93 864,7	82	48 242,1	43	69 243,3	17	14 100,5	15	80 279,8
	ВСЕГО	30	505 754,8	147	119 615,8	75	284 843,1	30	26 065,1	29	204 126,9

* *Примечание:* в таких сферах, как оборона и безопасность, жилищное строительство и сопутствующая инфраструктура, благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура в рассматриваемых регионах проекты не реализовывались.

Источник / Source: составлено авторами на основе базы данных платформы «Росинфра» Национального центра государственно-частного партнерства (по состоянию на сентябрь 2020 г.) / compiled by the authors based on the database of the Rosinfra platform of the National Center for Public-Private Partnerships (as of September 2020).

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ, ОГРАНИЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ГЧП В РОССИИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Несмотря на активное развитие ГЧП в регионах России в последнее десятилетие, все еще существует целый ряд институциональных факторов, которые препятствуют дальнейшему развитию данного механизма в субъектах Российской Федерации и требуют принятия практических решений.

1. Правовые ограничения. Так, в России на федеральном уровне до последнего времени отсутствовала нормативно-правовая база, которая позволяла бы определить права и обязанности сторон в партнерстве, что серьезно повышало риски неисполнения проекта. Однако принятие пакета законов о государственно-частном партнерстве в 2015 г., в котором определялись основные принципы ГЧП, такие как: открытость

и доступность информации о проектах ГЧП, обеспечение конкуренции, справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами, позволило снять ограничения на развитие ГЧП, связанные с неопределенностью рисков для всех участников партнерства [5].

В части совершенствования законодательства по ГЧП на региональном уровне необходимо уточнение:

- требований к порядку проведения, предмету и результатам общественного обсуждения решений органов власти субъектов Российской Федерации по заключению соглашений о ГЧП;
- порядка подготовки соглашений о ГЧП, публичным партнером в которых выступает субъект Российской Федерации;
- порядка определения процедуры принятия решения о реализации соглашения о ГЧП, публичным партнером в котором выступает субъект Федерации;
- процедуры проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, в котором публичным партнером выступает субъект Федерации.

Кроме того, следует внести изменения, регулирующие вопрос совместного участия разных публично-правовых образований в реализации одного ГЧП-проекта в целях ускоренного регионального развития.

2. Стратегические ограничения. Большинство проектов ГЧП, реализуемых в России, не взаимосвязаны с долгосрочными государственными программами развития на региональном уровне. Поэтому необходимо провести типологизацию регионов для целей региональной политики и выработать дифференцированный подход к регионам в государственной политике в целом. Субъектам Российской Федерации необходимо интегрировать показатели развития инфраструктуры в свои прогнозные документы и определить целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП в документах целеполагания, а также закрепить список мероприятий по применению данного механизма.

Также требуется разработать долгосрочный национальный план развития инфраструктуры, который определял бы список объектов, реализация которых особенно важна для развития субъекта Российской Федерации. Активная деятельность специализированного государственного органа по регулированию ГЧП в России позволила бы

осуществлять методическое сопровождение проектов ГЧП, обобщать и внедрять лучшие практики, а также осуществлять мониторинг реализации проектов. Однако важно понимать, что на данный момент стандартизация деятельности в рамках проектов ГЧП затруднена вследствие того, что проекты неоднородны.

Следует более активно тиражировать стандартные проектные и управленческие подходы к формированию, структурированию и оценке целесообразности ГЧП-проектов. А также обеспечить полноценную смысловую интеграцию механизмов ГЧП в комплекс стратегических документов регионального уровня (в том числе, в государственные программы) и национальные проекты.

3. Субъектные ограничения. Несовершенство законодательства в сфере ГЧП также препятствует участию субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в региональных проектах. Большое количество потенциальных инвесторов используют упрощенную систему налогообложения, а в случае заключения ГЧП-соглашения они будут вынуждены перейти на общую систему, что сразу же скажется на росте налоговой нагрузки. Участие малого и среднего бизнеса в ГЧП маловероятно, поскольку он не вписывается в рамки стоимости проектов ГЧП. К тому же субъекты МСП в основном занимаются торговлей и услугами для населения.

В России в целом низкая доля частного сектора в структуре ВВП, по сравнению с другими развитыми и развивающимися странами, активно использующими ГЧП, а также значительное число естественных монополий в таких сферах, как транспортная инфраструктура, связь и коммуникации, ИТ, что существенно ограничивает частных участников ГЧП-проектов [10]. К тому же доминирование крупных государственных институтов на рынке ГЧП является одним из основных финансовых рисков для данного механизма.

Поэтому при реализации части ГЧП-проектов в роли частного партнера выступают либо квазибюджетные организации, либо организации, аффилированные с крупными государственными компаниями. В результате реализация подобных проектов косвенно накладывает дополнительную нагрузку на бюджетную систему РФ. Более того, в отдельных случаях частный партнер не имеет собственные финансовые ресурсы и реализует проект с помощью субсидии, полученной из со-



ответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Для привлечения частных инвесторов некоторым субъектам РФ требуется разработать систему мер стимулирования и поддержки частного бизнеса, намеренного реализовывать проекты ГЧП в регионе. В частности, речь идет о создании льготных режимов налогообложения, льготном подключении к инженерным коммуникациям и нивелировании рисков изменения условий реализации проекта. При этом субъекты Российской Федерации обладают достаточно ограниченным набором подобных стимулирующих инструментов.

Для развития ГЧП-проектов в стране в целом следует адаптировать проектные требования для крупных квазигосударственных организаций, переложив на них, например, обязательства по структурированию проекта, консультированию участников, сопровождению реализации проекта и т.п. Участие указанных организаций позволит снизить финансовую нагрузку на частную и публичную сторону по транзакционным и сопутствующим издержкам, а также будет преимуществом в тех сферах, где данные организации являются монополистами и имеют существенный опыт своей проектной деятельности (железнодорожная и информационная инфраструктура, образование и здравоохранение, экология и пр.).

4. Отраслевые ограничения. В настоящее время в сфере ГЧП в России на региональном уровне все еще нет достаточного опыта реализации проектов в разнообразных отраслях, что объясняется, в том числе, длительными контрактными сроками проектов. Тренд в увеличении числа проектов в сферах транспортной, промышленной и информационной инфраструктуры только зарождается⁷.

Помимо вышеперечисленных сфер применения механизмов ГЧП, важным мировым трендом являются проекты в сфере экологии, а значит, именно на региональном и межрегиональном уровнях они могут быть наиболее востребованы.

5. Финансовые ограничения. Важным институциональным фактором, который серьезно ограничивает развитие ГЧП в России на региональном уровне, является отсутствие длинных денег и дефицит собственных средств у частных инвесторов.

Большинство проектов ГЧП имеют контрактный срок от 15 до 30 лет, а некоторые длятся дольше 30 лет. Подход «на всю жизнь», лежащий в основе ГЧП-проектов, учитывающий затраты на весь период проекта и выгоды после его реализации, максимизирует эффективность предоставления услуг. Вместе с тем сложности с долгосрочным финансированием зачастую вынуждают частный бизнес отказываться от участия в проектах ГЧП и инвестировать в альтернативные финансовые инструменты.

Также серьезными ограничительными факторами для развития взаимодействия государства и частного сектора являются доступность кредитов и ограниченность применения других финансовых инструментов (в частности, инфраструктурных облигаций, «зеленых» облигаций, облигаций социального воздействия). В российской практике круг банков, способных предоставить финансирование в необходимых объемах и на требуемых условиях, крайне узок.

К тому же требования к прямым вложениям институтов развития (к рентабельности, стоимости проекта и пр.) в ГЧП-проекты являются завышенными. Так, минимальная стоимость проектов, финансируемых Газпромбанком, составляет 1 млрд руб., при этом инвестор должен профинансировать не менее 20% от стоимости проекта. Помимо этого, данный банк требует, чтобы у потенциального участника ГЧП был опыт проектирования, строительства и реконструкции, что также не всегда применимо к МСП, которые проявляют большую заинтересованность в реализации относительно небольших ГЧП-проектов в области социальной и коммунальной сферы на региональном и муниципальном уровнях.

Финансирование проектов в основном осуществляется банками с государственным участием (что создает дополнительные риски для бюджетной системы), тогда как частные банки не готовы выступать в качестве источников финансирования проектов из-за высоких рисков невозврата инвестиций. К тому же в рамках реализации ГЧП-проектов часто создается компания-оператор, на балансе которой, помимо собственных средств, есть только право пользования имуществом, что не позволяет применять его в качестве залога по кредиту.

Для улучшения ситуации с финансированием ГЧП-проектов на региональном уровне требуются соответствующие меры со стороны финансовых

⁷ Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП»; 2016.

органов страны по увеличению количества банков, предоставляющих кредиты частному инвестору для реализации проектов ГЧП, созданию синдикатов банков для увеличения объемов и сроков кредитования, развитию гарантийных и страховых механизмов. Отдельного внимания заслуживает вопрос создания механизмов субсидирования субъектов РФ для реализации проектов ГЧП и финансирования проектов с помощью классических инструментов: инфраструктурных облигаций, «зеленых» облигаций и облигаций социального воздействия.

6. Управленческие ограничения. Большое количество проектов ГЧП, которые в России реализуются на региональном уровне, характеризуются низким качеством управления, а также слабой эффективностью механизмов взаимодействия между государственными органами власти и частным бизнесом. Это приводит к увеличению сроков реализации проектов и непредвиденным затратам как для публичного партнера, так и для частного сектора. В частности, существует потребность в независимой экспертизе формирования и соблюдения конкурсных процедур и учете мнения бизнес-сообщества по поводу планов развития ГЧП в отдельно взятом регионе. Одним из вариантов снижения влияния данного институционального ограничения может стать создание специализированного регионального центра ГЧП (подобный центр «единого окна» существует, например, в Калужской области), в рамках которого осуществляется стадия предпроектной подготовки, формируются стратегии и дорожные карты развития ГЧП, проводятся обучающие семинары для представителей власти и ведется диалог с представителями бизнес-сообщества.

Для эффективной реализации механизма ГЧП также создают препятствия сложившиеся условия хозяйствования в стране: низкий уровень доверия к любым государственным институтам, высокий уровень правовой незащищенности от произвола или «придинок» государства при приеме и оплате выполненного договора, высокий уровень сопутствующих издержек (бюрократия, коррупция и пр.). По этим причинам многие успешно функционирующие коммерческие организации, никак не связанные с государственным сектором, предпочитают не участвовать в ГЧП-проектах.

Требуется активное взаимодействие органов управления проектами как на уровне региональ-

ных правительств, министерств, финансовых институтов, так и на федеральном и муниципальном уровне. Проведение мониторинга реализации и оценки эффективности ГЧП-проектов со стороны публичной власти и независимых организаций будет способствовать снижению управленческих издержек реализации проектов и свободному распространению лучших управленческих практик, формированию опытных и квалифицированных специалистов.

7. Информационные ограничения. В настоящее время в открытых источниках недостаточно информации о текущем развитии ГЧП в России, а имеющаяся информация труднодоступна и разрознена, реализуемые ГЧП-проекты мало освещаются в СМИ. Для более эффективного использования механизмов ГЧП должны быть созданы системы широкого освещения таких аспектов ГЧП-проектов в СМИ, как стоимость, конкурсные процедуры, участники проектов, результаты реализации проектов. Это позволило бы повысить прозрачность проектов и снизить возможность коррупционной составляющей. В свою очередь, публикация более подробных обзоров реализации проектов ГЧП в субъектах, в том числе по анализу ошибок, которые были допущены на различных этапах жизненного цикла проектов, позволит избежать и не реализовывать заведомо неэффективные проекты ГЧП.

Важным шагом для развития механизмов ГЧП в регионах и муниципалитетах должно стать создание дополнительных информационно-аналитических ресурсов по развитию государственно-частного партнерства в мире и России. Существующая информация не позволяет проводить полноценные аналитические исследования, а проектная документация (даже общие данные) отсутствуют в свободном доступе. К тому же практически невозможно оценить значимость ГЧП-проектов и полноту их отражения в соответствующих бюджетах, в структуре бюджетных инвестиций ГЧП-проекты (в отличие от государственных закупок) отдельно не анализируются.

ВЫВОДЫ

Согласно общепринятой теории [4, 6, 7, 10] любое внедрение механизма в уже существующую институциональную экосистему должно сопровождаться двумя разнонаправленными процессами для его успешной адаптации: сам институт должен быть структурирован с учетом



существующих национальных особенностей и уже действующих институтов, и одновременно отдельные элементы системы, ее институты и правила также должны быть изменены, подкорректированы для сосуществования с новым институтом.

Так, для эффективного внедрения механизма ГЧП в России нельзя просто перенести существующий мировой опыт (пусть и передовые практики) в институциональную среду и рассчитывать на его успешную адаптацию, — необходимо максимально приспособить механизм ГЧП к существующим реалиям России.

Таким образом, по результатам анализа развития регионального рынка ГЧП в России можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо стимулировать проведение структурных реформ на региональном уровне благодаря увеличению количества секторов и видов экономической деятельности, использующих механизмы ГЧП. Поскольку в настоящее время наиболее актуальны вложения в человеческий капитал, то именно субъекты Российской Федерации могут обеспечить некий рывок в решении данной проблемы. Так, по мнению руководителя Счетной палаты РФ, нужно увеличить на 1% ВВП, государственные расходы на науку и образование, а также здравоохранение.

2. Еще одним востребованным направлением для экономического роста являются вложения в промышленную инфраструктуру. Данный тип проектов также востребован для развития межрегионального взаимодействия, что позволит создать крупные экономические агломерации

на уровне регионов и со временем снизить регуляторную нагрузку на бизнес. Все это может способствовать оживлению частного сектора.

3. 74% объема финансирования региональных транспортных проектов приходится на Москву и Санкт-Петербург, что вызывает перекося в транспортной логистике и ставит вопрос о развитии дорожной сети на территории Российской Федерации в целом через механизмы ГЧП.

4. Перспективными направлениями развития ГЧП на региональном уровне являются проекты по информационной инфраструктуре (ввиду задачи повсеместной цифровизации) и по благоустройству (по причине сильной изношенности и низкого качества фондов).

5. Сопоставление рейтинга субъектов Российской Федерации по степени развития ГЧП и уровня их финансовой обеспеченности не дает возможности сказать об однозначной корреляции данных показателей. И хотя механизм ГЧП должен более активно применяться в регионах с недостаточными собственными ресурсами, привлечение внебюджетных источников затормаживается существенными институциональными факторами, в том числе общим неудовлетворительным инвестиционным состоянием субъекта Российской Федерации и соответствующим высоким уровнем рисков для ГЧП-проектов.

Международные исследования [1–3] подтверждают, что основным фактором успеха ГЧП-проектов выступает качество институтов, и хотя их корректировка имеет весьма долгосрочный эффект реализации, подобные изменения наиболее целесообразны в настоящее время.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ / REFERENCES

1. Engel E., Fischer R., Galetovic A. The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships. *Journal of the European Economic Association*. 2013;11(1):83–111. DOI: j.1542–4774.2012.01105.x
2. Deaton A., Heston A. Understanding PPPs and PPP-Based National Accounts. *American Economic Journal: Macroeconomics*. 2010;2(4):1–35.
3. Hanming F., Norman P. Optimal Provision of Multiple Excludable Public Goods. *American Economic Journal: Microeconomics*. 2010;2(4):1–37.
4. Hart O. Incomplete contracts and public ownership: remarks and an application to public-private partnerships. *Economic Journal*. 2003;113(486):69–76.
5. Золотарева А.Б., Киреева А.В. Существующие модели ГЧП в социальной сфере. *Российское предпринимательство*. 2015;(23):4271–4280. DOI: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.16.23.2157>
Zolotareva A.B., Kireeva A.V. Existing PPP Models in the Social Sphere. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*. 2015;23:4271–4280. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.16.23.2157>
6. Menard C. The Economics of Hybrid Organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 2004;160(3):1–32.



7. Maskin E., Tirole J. Public-Private Partnerships and Government Spending Limits. *International Journal of Industrial Organization*. 2008;26(2):412–420.
8. Williamson O. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*. 2002;16(3):171–195. DOI: 10.1257/089533002760278776
9. Киреева А.В., Золотарева А.Б. Государственно-частное партнерство в социальной сфере: анализ эффективности существующих моделей. *Право и политика*. 2016;(10):1251–1257. DOI: 10.7256/1811-9018.2016.10.17079
Kireeva A. V., Zolotareva A. B. Public-private partnership in the social sphere: analysis of the effectiveness of existing models. *Pravo i politika = Law and Politics*. 2016;10:1251–1257. (In Russ.). DOI: 10.7256/1811-9018.2016.10.17079
10. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. *Вопросы экономики*. 2008;(8):61–77. DOI: 10.32609/0042-8736-2008-8-61-77
Deryabina M. Public-private partnership: theory and practice. *Voprosy ekonomiki = Economic Issues*. 2008;8:61–77. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042-8736-2008-8-61-77

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Никита Сергеевич Могучев — научный сотрудник лаборатории бюджетной политики, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, Москва, Россия
moguchev@iep.ru

Альфия Флюровна Хузина — научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики РАНХиГС; старший преподаватель Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
Khuzina-af@ranepa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Nikita S. Moguchev — Researcher, Fiscal Policy Laboratory, Gaidar Institute of Economic Policy, Moscow, Russia
moguchev@iep.ru

Alfiya F. Khuzina — Researcher, Laboratory for Budget Policy Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Senior Lecturer, Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia
Khuzina-af@ranepa.ru

Статья поступила 24.08.2020; после рецензирования 30.09.2020; принята к публикации 15.10.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received on 24.08.2020; revised on 30.09.2020 and accepted for publication on 15.10.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.