

УДК 338.48

EDN: LARYCN

DOI: 10.24412/1995-042X-2022-3-146-153

КРУЖКОВА Ирина Игоревна

*Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС (Орел, РФ)
кандидат экономических наук, доцент; e-mail: kafedra-buh-kruzhkova@mail.ru*

ЧАСТНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

Целью статьи является выявление частных проблем реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), посредством выделения механизмов финансирования публичными образованиями проектов ГЧП и формирования направлений их усовершенствования. Автор моделирует укрупненные зональные части реализации проектов государственно-частного партнерства на территории России, выделяя влияние нормативно-институциональной среды по ведущим субъектам РФ. Это позволяет оценить развитие инфраструктуры в рамках комплексных национальных проектов страны. В результате анализа данных можно судить о недостаточно проработанном механизме бюджетного планирования в отношении перераспределения средств на реализацию ГЧП-проектов, что отмечается рядом частных проблем распределения средств. Полученные результаты указывают на необходимость законодотворческих процедур в сфере бюджетного распределения средств с целью достижения высоких ожидаемых показателей от проектов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, институциональная среда, межбюджетные трансферты*



Для цитирования: Кружкова И.И. Частные проблемы механизма реализации проектов государственно-частного партнерства в России // Сервис в России и за рубежом. 2022. Т.16. №3. С. 146–153. DOI: 10.24412/1995-042X-2022-3-146-153.

Дата поступления в редакцию: 14 апреля 2022 г.

Дата утверждения в печать: 1 июня 2022 г.

Irina I. KRUZHKOVA

Central Russian Institute of Management - Branch of RANEPА (Orel, Russia)
PhD in Economics, Associate Professor; e-mail: kafedra-buh-kruzhkova@mail.ru
ORCID: 0000-0002-4327-6985

SPECIAL PROBLEMS OF THE MECHANISM FOR IMPLEMENTING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN RUSSIA

Abstract. The purpose of the article is to identify private problems in the implementation of public-private partnership (PPP) projects, through the allocation of financing mechanisms by public entities for PPP projects and the formation of directions for their improvement. The author models the enlarged zonal parts of the implementation of public-private partnership projects in Russia, highlighting the impact of the regulatory and institutional environment on the leading subjects of the Russian Federation. This makes it possible to assess the development of infrastructure within the framework of complex national projects of the country. As a result of data analysis, it is possible to judge the insufficiently developed mechanism of budget planning in relation to the redistribution of funds for the implementation of PPP projects, which is noted by particular problems of allocation of funds. The results obtained indicate the need for legislative procedures in the field of budget allocation of funds in order to achieve high expected performance from public-private partnership projects.

Keywords: public-private partnership, institutional environment, inter-budgetary transfers



Citation: Krushkova, I. I. (2022). Special problems of the mechanism for implementing public-private partnership projects in Russia. *Servis v Rossii i za rubezhom [Services in Russia and Abroad]*, 16(3), 146–153. doi: 10.24412/1995-042X-2022-3-146-153. (In Russ.).

Article History

Received 14 April 2022
Accepted 1 June 2022

Disclosure statement

No potential conflict of interest
was reported by the author(s).



© 2022 the Author(s)

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY-SA 4.0).
To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Введение. Используемая методология

Ученые неоднократно отмечают роль государственно-частного партнерства (ГЧП) как одного из перспективных инструментов реализации инфраструктурных проектов. Так, Л.В. Кульмина [4] отмечает необходимость работы с нормативно-правовыми актами для уменьшения налогового бремени на инвесторов, задействованных в совместных с государством проектах. Р.А. Набиев [5] подчеркивает важные ключевые показатели реализации проектов, такие как сроки и объем бюджетных ассигнований. Н.А. Краснопеева [3] также отводит важную роль бюджетному планированию, как одного из элементов реализации ГЧП-проектов. При этом подчеркивается роль большого числа действующих и находящихся на этапе реализации региональных проектов при небольшом количестве крупных федеральных проектов, влекущие существенные бюджетные риски.

Большинство авторов так же подчеркивают важность планирования, в том числе налогового при реализации проектов ГЧП в особых экономических зонах [6, 8].

Изучение реализации проектов партнерства государства и бизнеса зачастую выстраивает отдельные проблемы взаимодействия, что выделяет их в общие и частные вопросы взаимодействия. Зачастую большинство исследований механизмов реализации выделяют основную проблему, связанную с законодательной базой [10], при том, что есть и ряд частных проблем таких как стратегическое планирование как на федеральном, так и на региональном уровне [2], выделение отдельных сфер и отраслей промышленности требующих отдельного подхода в проектировании взаимодействий государства и бизнеса [7].

В России на данный момент подготовлено и реализуется порядка 4 102 ГЧП-проектов в сферах: социальная и транспортная инфраструктура, сельскохозяйственная и охотхозяйственная инфраструктура и другие. Развитие рынка инфраструктурных проектов в транспортной инфраструктуре занимает значительную роль в проектах партнерства. Из

общего объема инвестиций на долю частного бизнеса на региональный уровень приходится порядка 2 321 млрд руб., что составляет порядка 45% всего объема инвестиций в субъекты Российской Федерации.

Важную роль на рынке проектов государственно-частного партнерства в транспортной сфере приобретает муниципальный уровень реализации, где количество проектов всего составляет 171 проект по всей России, из них на региональном уровне – 99 ед., с общим объемом инвестиций – 1325 млрд руб., на долю частных инвестиций приходится порядка 70%. При этом, для сравнения, на региональном уровне частный бизнес вкладывает больше, чем на федеральном уровне. Так, общий объем инвестиций составляют 61% на региональном уровне, и 40% – на федеральном.

В ЦФО количество инфраструктурных проектов в транспортной сфере на региональном уровне составляет 71 проект (объем инвестиционных вложений – 493 млрд руб., в том числе частные – 446 млрд руб.). Это говорит о том, что частный бизнес активно вовлечен в частно-государственное партнерство, однако это партнерство не достаточно равномерно распределено по регионам ЦФО. Так на крупные агломерации – г. Москва и Московская область приходится в общем количестве 47 проектов из 71, из них на региональном уровне – 36.

Развитие проектов ГЧП в России осуществляется посредством Национального Центра ГЧП, ВЭБ и ряда платформ (Росинфра, IRIS и др.). Важным элементом планируемых издержек на проект инфраструктурные проекты являются их частные инвестиции. В 2022 г. на различных этапах реализации проектов: 1 этап – проектная идея; 2 этап – сбор данных и основных условий; 3 этап – анализ данных и структурирование; 4 этап – оценка и решение публичной стороны; 5 этап – конкурс и (или) подписание с частной стороной; 6 этап – пред-инвестиционные мероприятия, инвестиционные мероприятия, эксплуатация и завершение интерес представляет не только форма реализации проекта. Важен так же и регион реализации ГЧП – проекта (рис. 1).



Рис. 1 – Основные зоны реализации ГЧП-проектов на территории Российской Федерации в 2020 г. с выделением ТОП-10 субъектов РФ

Приведенный на рис. 1 ТОП-10 регионов, в которых реализацией проектов ГЧП наиболее существенная, видим, что наибольший объем проектов приходится на крупные агломерации, такие как Москва, Московская область, Санкт-Петербург, однако картографическая схема явно показывает, что и Дальний Восток так же является наиболее привлекательным для частных инвестиций в государственную инфраструктуру и проекты, связанные с ними.

При этом так же следует провести оценку нормативно-институциональной среды, в условиях которых реализуются проекты ГЧП. Среди основных факторов, оказывающих влияние на проектирование взаимодействия в условиях государственно-частного партнерства, являются следующие показатели: открытость для инвестора, готовность оказывать консультационную и финансовую поддержку (дисциплина и обеспеченность). Лидирующими места в региональном рейтинге развития проектов ГЧП в 2020 г. стали регионы, в которых развиты специализированные сайты, реализующие действенные меры поддержки проектов и компетентные специалисты в сфере реализации проектов (табл. 1).

Таблица 1 – Оценка нормативно-институциональной среды в субъектах РФ за 2020 год (ТОП-10)¹

Субъект РФ	Оценка нормативно-институциональной среды в субъекте, баллы	Показатели		
		открытости	дисциплины	обеспеченности
Респ. Башкортостан	100	98,5	100	94
Самарская обл.	93,1	94	100	80,5
Омская обл.	85,1	85	100	69
г. Москва	82,8	55,5	100	92,5
Новосибирская обл.	80,3	54	100	87,5
Белгородская обл.	79	55,5	100	82,5
Ханты-Мансийский АО	77,1	52,5	100	80,75
Ленинградская обл.	76,8	52,5	100	79,75
Мурманская обл.	76,6	52,5	100	79,25
Калининградская обл.	75,8	52,5	100	77,25

Общая ситуация в регионах России по организации нормативно-институциональной среды достаточно хорошая, так как лидирующие позиции занимают не лидирующие по объему частных инвестиций регионы, а регионы, где создана наиболее благоприятная обстановка для проектирования и реализации проектов ГЧП. Исходя их приведенных показателей открытости, дисциплины и обеспечен-

¹ Ежемесячный дайджест рынка ГЧП в России URL: <http://rosinfra.ru> (Дата обращения: 27.03.2022)

ности, следует выделить Республику Башкортостан, Самарскую и Омскую область, что наглядно представлено на рис. 2.

По оценкам экспертных организаций (Национальный Центр ГЧП, эксперты платформы РОСИНФРА и других), наиболее открытыми регионами, реализующими проекты ГЧП стали

Республика Башкортостан и Самарская область. Республика Башкортостан и г. Москва были признаны лучшими при реализации действенных мер поддержки проектов государственно частного партнерства. При этом отметим значительное отставание от лидера таких регионов как г. Москва и Новосибирская область.

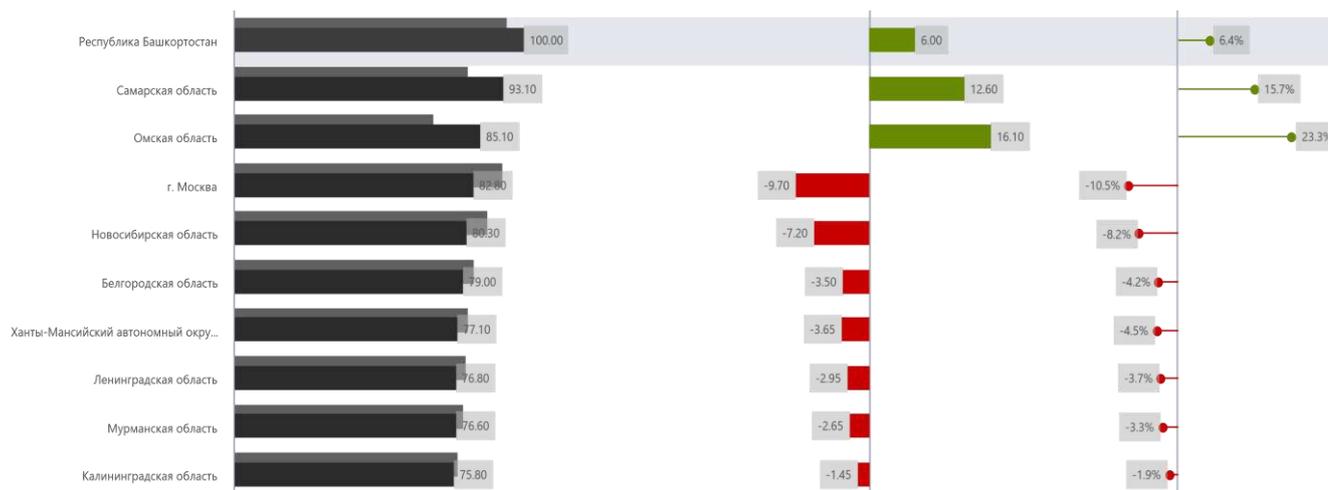


Рис. 2 – Оценка нормативно-институциональной среды в субъектах Российской Федерации по показателю обеспеченности за 2020 год, баллы

Результаты исследования и обсуждение

Global Infrastructure Hub (GIH), Росстат России и Банк России, проводя исследования в области прогнозирования потребности в инвестициях, приводят следующие данные. До 2024 г. на транспортную сферу потребуется инвестиций в сумме 17,8 трлн. руб., энергетическую сферу – 5,5 трлн. руб., информационно-коммуникационную сферу – 2 трлн. руб. Национальный центр ГЧП приводят данные о том, что Россия в международном рэнкинге занимает 25 место по объемам инвестиций в сферу водоснабжения и водоотведения, 15 место – в энергетическую сферу, 12 место – в информационно-коммуникационную сферу и 11 место по вложениям в транспорт [1]. Аналитики приводят данные (GIH), что в транспортную инфраструктуру до 2024 года Россия вложит 7,2 трлн. руб. дополнительно, кроме уже запланированных 17,8 трлн. руб.

Развитие инфраструктуры в России основано на реализуемых национальных проектах. Комплексные программы развития транспорта,

образования, экологии, демографии и других сфер можно объединить в 76 федеральных проекта. Не все национальные проекты могут быть реализованы с применением проектов государственно-частного партнерства, не все из них представляют инфраструктуру.

В 2021 г. окончательно сформировались механизмы федеральной поддержки регионам в реализации ГЧП-проектов. К таким мерам относят инфраструктурный бюджетный кредит, программы строительства школ в рамках концессионных соглашений, программы строительства образовательных кампусов и другие.

Летом 2021 г. запущена программа представления регионам льготных бюджетных кредитов для реализации инфраструктурных проектов. В июне 2021 г. внесены изменения в Бюджетный Кодекс РФ в части уточнения порядка представления инфраструктурных бюджетных кредитов (ФЗ №228 от 28.06.2021). В этот же период опубликованы нормативные акты, регламентирующие порядок предостав-

ления бюджетного кредита по правилам отбора ГЧП-проекта (Постановление Правительства РФ №1189 от 14.07.2021) и правилам предоставления, использования и возврата кредита (Постановление Правительства РФ №1190 от 14.07.2021).

Национальный центр ГЧП в аналитических материалах говорит об уже поданных 193 заявках на инфраструктурный бюджетный кредит в рамках ГЧП-проектов, а федеральный центр планирует предоставить порядка 18 млрд руб. на финансовое участие в них. Возвращаясь к пониманию финансового обеспечения национальных проектов в России, следует привести два механизма финансирования:

- напрямую из федерального бюджета;
- финансирование из бюджетов субъектов РФ в форме межбюджетных трансфертов.

Отметим частные проблемы, возникающие при реализации ГЧП-проектов в России:

- 1) потребность в изменении структуры межбюджетных трансфертов;
- 2) учет возможности появления в текущем финансовом периоде соглашения (договора, контракта) о ГЧП при осуществлении бюджетного планирования;
- 3) формирование KPI (ключевой показатель эффективности) с учетом жизненного цикла соглашения (договора, контракта) о ГЧП.

Ни бюджетом Российской Федерации, ни межбюджетными трансфертами не предусмотрен механизм распределения средств при создании и реализации проектов ГЧП (МЧП), финансирование зачастую носит строго целевой характер схожий с понятием «госзаказ». Следовательно, бюджетные средства, выделяемые на нацпроекты, не могут быть направлены на финансирование проектов ГЧП (МЧП).

Еще одним вопросом в реализации ГЧП-проектов становится бюджетное планирование, которое публичным образованиям при распределении средств приходится осуществлять исходя из смет, рассчитанных на 3 финансовых года, а точнее 2 лет с учетом поправок в

текущем периоде. Практически ни один из действующих и планируемых проектов ГЧП не рассчитан на этот период, что так же затрудняет реализацию совместной деятельности между государством и бизнесом. Отсюда необходимы дополнения и изменения в порядке бюджетного планирования.

KPI (степень достижения цели и ожидаемых показателей) большинства проектов по срокам значительно дальше, чем прогнозируемая отдача при заключении любой формы договора (соглашения, контракта) ГЧП. К примеру, национальный проект «Культура» или «Экология» могут представить KPI от совместного государственно-частного проекта не в короткие сроки (среднесрочный период), а значительно позднее от совершенных вложений.

Выводы

Формируются два направления усовершенствования механизма государственно-частного партнерства не зависимо от нормативно-правового законодательства, которое так же требует некоторой доработки как на федеральном, так и на региональном уровне. К ним можно отнести:

- предусмотреть отдельный вид (подвид) межбюджетного трансферта как на федеральном, так и на уровне субъекта РФ;
- создать особые условия при планировании деятельности для публичных образований в случае, если ими заключаются соглашения государственно-частного партнерства.

В связи с тем, что национальные проекты в России на сегодняшний момент являются одним из основных механизмов развития инфраструктуры, а государственно-частное партнерство находится еще в зарождающемся, не до конца использованном государством виде, следует усовершенствовать законодательные процедуры, а так же рассмотреть вопросы дополнения нормативно-правовых актов в сфере бюджетного планирования, конкурсных процедур, сроков реализации и отчетности по KPI связанных с проектами между государством и частным бизнесом.

Список источников

1. Вейс Ю.В. Оценка применимости форм государственно-частного партнерства при осуществлении инвестиционной деятельности России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского гос. политехнич. ун-та. Экономические науки. 2019. Т.12. №4. С. 134-143. DOI: 10.18721/JE.12412.
2. Дробот Е.В., Макаров И.Н., Колесников В.В. и др. Государственно-частное партнерство и квазипартнерские формы в инновационном развитии национальной промышленности: институциональный анализ // Вопросы инновационной экономики. 2021. Т.11. №3. С. 1135-1150. DOI: 10.18334/vinес.11.3.113479.
3. Краснопева Н.А., Морозкина А.К. Условные бюджетные обязательства по проектам ГЧП в России и БРИКС: оценка и механизмы снижения рисков // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2021. Т.16. №4. С. 146-170. DOI: 10.17323/1996-7845-2021-04-07.
4. Кузьмина Л.В. Механизмы ГЧП в сфере транспорта: экономические эффекты и Ключевые проблемы // Экономический вестник ИПУ РАН. 2021. Т.2. №2. С. 26-33. DOI: 10.25728/econbull.2021.2.3-kuzmina.
5. Набиев Р.А., Лунева Т.В. ГЧП как механизм финансирования проектов сохранения и развития исторической жилой застройки // Polish Journal of Science. 2020. №27-1(27). С. 17-19.
6. Макаров И.Н., Соловьева В.В., Левчegov О.Н., Крылова А.Д. Налоговый механизм интенсификации креативной деятельности в ГЧП-проектах и особых экономических зонах: организационный и финансово-правовой аспект // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т.11. №12. С. 2847-2856. DOI: 10.18334/ерр.11.12.114095.
7. Наугольнова И.А. Проблемы привлечения инвестиций в проекты ГЧП и МЧП в промышленности // Экономические отношения. 2019. Т.9. №3. С. 2061-2078. DOI: 10.18334/ео.9.3.41050.
8. Проняева Л.И., Кружкова И.И. Развитие инфраструктуры особых преференциальных зон на условиях государственно-частного партнерства // Вестник ОрелГИЭТ. 2021. №1(55). С. 47-55. DOI: 10.36683/2076-5347-2021-1-55-47-55.
9. Анненкова А.А., Баранова С.В., Кожанчиков О.И. и др. Региональные аспекты экономического роста в условиях достижения стратегических целей национального развития. Орел: Среднерусский ин-т управления – филиал РАНХиГС, 2020. 260 с.
10. Шкред В.Н., Мурзин А.Д. Анализ организационного и финансового механизма государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации // Sochi Journal of Economy. 2020. Т.14. №1. С. 92-98.

References

1. Veys, Yu. V. (2019). Ocenka primenyaemosti form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva pri osushchestvlenii investicionnoj deyatel'nosti Rossii [Assessment of the applicability of public-private partnership forms in the implementation of investment activities in Russia]. *Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki [Scientific and technical statements of the St. Petersburg State Polytechnic University. Economic Sciences]*, 12(4), 134-143. DOI: 10.18721/JE.12412. (In Russ.).
2. Drobot, E. V., Makarov, I. N., Kolesnikov, V. V. 7 at al. (2021). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo i kvazipartnerskie formy v innovacionnom razvitii nacional'noj promyshlennosti: institucional'nyj analiz [Public-private partnership and quasi-partnership forms in the innovative development of the national industry: institutional analysis]. *Voprosy innovacionnoj ekonomiki [Issues of innovation economy]*, 11(3), 1135-1150. DOI: 10.18334/vinес.11.3.113479. (In Russ.).
3. Krasnopeeva, N. A. (2021). Uslovnye byudzhetye obyazatel'stva po proektam GCHP v Rossii i BRIKS: ocenka i mekhanizmy snizheniya riskov [Contingent Budget Commitments for PPP Projects in Russia and BRICS: Assessment and Risk Mitigation Mechanisms]. *Vestnik mezhdunarodnyh*

- organizacij: obrazovanie, nauka, novaya ekonomika [Bulletin of international organizations: Education, science, new economy]*, 16(4), 146-170. DOI: 10.17323/1996-7845-2021-04-07. (In Russ.).
4. Kuz'mina, L. V. (2021). Mekhanizmy GCHP v sfere transporta: ekonomicheskie efekty i klyuchevye problem [PPP Mechanisms in the Transport Sector: Economic Effects and Key Issues]. *Ekonomicheskij vestnik IPU RAN [Economic Bulletin of IPU RAS]*, 2(2), 26-33. DOI: 10.25728/econbull.2021.2.3-kuzmina. (In Russ.).
 5. Nabiev, R. A., & Luneva, T. V. (2020). GCHP kak mekhanizm finansirovaniya proektov sohraneniya i razvitiya istoricheskoy zhiloy zastrojki [PPP as a mechanism for financing projects for the preservation and development of historical residential buildings]. *Polish Journal of Science [Polish Journal of Science]*, 27-1(27), 17-19. (In Russ.).
 6. Makarov, I. N., Solov'eva, V. V., Levchegov, O. N., & Krylova, A. D. (2021). Nalogovyy mekhanizm intensivizatsii kreativnoj deyatel'nosti v GCHP-proektah i osobyh ekonomicheskikh zonah: organizatsionnyj i finansovo-pravovoj aspekt [Tax mechanism for intensifying creative activity in PPP projects and special economic zones: organizational, financial and legal aspects]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i parvo [Economics, business and law]*, 11(12), 2847-2856. DOI: 10.18334/epp.11.12.114095. (In Russ.).
 7. Naugolnova, I. A. (2019). Problemy privlecheniya investitsij v proekty GChP i MChP v promyshlennosti [The problems of investment attraction in public-private partnership and municipal-private partnership projects in the industry]. *Ekonomicheskie otnosheniya [Journal of International Economic Affairs]*, 9(3), 2061-2078. DOI: 10.18334/eo.9.3.41050. (In Russ.).
 8. Pronyaeva, L. I. (2021). Razvitie infrastruktury osobyh preferentsial'nyh zon na usloviyah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Development of the infrastructure of special preferential zones on the terms of public-private partnership]. *Vestnik OrelGIET*, 1(55), 47-55. DOI: 10.36683/2076-5347-2021-1-55-47-55. (In Russ.).
 9. Annenkova, A. A., Baranova, S. V., Kozhanchikov, O. I., & at al. (2020). *Regional'nye aspekty ekonomicheskogo rosta v usloviyah dostizheniya strategicheskikh celej nacional'nogo razvitiya [Regional aspects of economic growth in the context of achieving the strategic goals of national development]*. Orel: Central Russian Institute of Management – branch of RANEPA. (In Russ.).
 10. Shkred, V. N. (2020). Analiz organizatsionnogo i finansovogo mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regionah Rossijskoj Federatsii [Analysis of the organizational and financial mechanism of public-private partnership in the regions of the Russian Federation]. *Sochi Journal of Economy*, 14(1), 92-98. (In Russ.).