

Научная статья

УДК 338

doi: 10.22394/2079-1690-2021-1-4-104-110

## АНАЛИЗ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сергей Пантелеевич Кюрджиев<sup>1</sup>, Владимир Николаевич Шкред<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

<sup>1</sup>Kyurdzhiev-SP@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4212-5496>

<sup>2</sup>shkred.vladimir3333@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6791-7855>

**Аннотация.** В статье рассмотрены перспективы и препятствия на пути развития государственно-частного партнерства (ГЧП) на территории РФ. Особое внимание уделено применению эффективных зарубежных практик сотрудничества государства и бизнеса. Статья доказывает, что создание необходимых условий для развития государственно-частного партнерства позволит повысить инвестиционную привлекательность регионов и муниципалитетов Российской Федерации, улучшит экономическую ситуацию, а также снизит объем вложений государственных средств в инфраструктурные объекты на всех уровнях реализации проектов.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, отложенный механизм оплаты, налоги, региональный бюджет, региональная экономика, инвестиции, эффективность ГЧП, концессии, риски, проектное финансирование.

**Для цитирования:** Кюрджиев С.П., Шкред В.Н. Анализ условий развития государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 4. С. 104–110. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-104-110>.

Problems of Economics

Original article

## ANALYSIS OF THE CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sergey P. Kyurdzhiev<sup>1</sup>, Vladimir N. Shkred<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

<sup>1</sup>Kyurdzhiev-SP@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4212-5496>

<sup>2</sup>shkred.vladimir3333@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6791-7855>

**Abstract.** The article discusses the prospects and obstacles to the development of public-private partnerships in the Russian Federation. Particular attention is paid to the application of effective foreign practices of cooperation between the state and business. The article proves that creating the necessary conditions for the development of public-private partnerships will increase the investment attractiveness of regions and municipalities of the Russian Federation, improve the economic situation, and also reduce the volume of public investment in infrastructure facilities at all levels of project implementation.

**Keywords:** public-private partnership, deferred payment mechanism, taxes, regional budget, regional economy, investments, PPP efficiency, concessions, risks, project financing.

**For citation:** Kyurdzhiev S. P., Shkred V. N. Analysis of the conditions for the development of public-private partnership in the territory of the Russian Federation. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2021;(4):104–110. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-104-110>.

Экономическое развитие любой страны всегда было связано с привлечением финансовых, а также управленческих ресурсов частного сектора. По мнению большинства исследователей ключевым источником формирования подобного рода взаимоотношений стали первые концессионные соглашения, которые в свою очередь, заложили институциональные основы государственно-частного партнерства.

Изучением особенностей функционирования ГЧП занимались многие зарубежные и отечественные ученые, в числе которых Йозеф Шумпетер, Дитрих Мёллер, Джон Мейнард Кейнс, Морган Ливи, Анфиногентова Анна Антоновна, Гурвич Исаак Аронович, Вальтух Константин Куртович, Войтинский Владимир Савельевич и другие. Стоит отметить, что термин «государственно-частное партнерство» - это перевод более распространенного в иностранных кругах термина «PPP» (public-private partnership). Основываясь на содержании термина «государственно-частное партнерство» для России целесообразно определять ведущую роль государства в данном взаимодействии.

ГЧП - относительно новый, но эффективный способ привлечения инвестиций и развития социально необходимых объектов инфраструктуры. Именно поэтому, партнерство государства и бизнеса следует рассматривать как долгосрочное взаимодействие двух хозяйствующих субъектов, с целью получения взаимной выгоды от проекта.

На данный момент лидерские позиции в практике применения ГЧП сохраняются за США, Великобританией, Францией и Германией. Франция придерживается политики преемственности традиций государственно-частного партнёрства, которая включает в себя широкое использование концессионных механизмов и деятельности SEM (сообщества смешанной экономики) [1]. В США использование механизмов ГЧП нашло широкое распространение на муниципальном уровне. В среднем, из пятидесяти базовых видов муниципальной деятельности на территории США, более половины передается частному сектору.

В Российской Федерации также ведется активная работа по налаживанию связей государства и бизнеса. Партнерский формат работы становится инструментом развития территорий и привлечения инвестиций в регионы. В связи с этим, правительство России всячески стремится поддерживать и развивать проекты государственно-частного партнерства.

Сегодня в РФ государственно-частное партнерство – это один из самых потенциально важных инструментов привлечения отечественного и иностранного капитала, который необходим для удовлетворения существующих нужд инфраструктуры. В настоящее время, большинство проектов основанных на партнерстве реализуются в социальной и транспортной сфере. Связано это с возможностью заключения концессий со справедливым перераспределением рисков для обеих сторон.

Концессионные соглашения являются основным способом партнерства в России: более 3 тысяч проектов, в большинстве своем инфраструктурных, реализуются и будут реализованы в формате концессионного соглашения в соответствии №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». В социальной сфере, например, здравоохранении и образовании, используются соглашения о партнерстве (МЧП), которые регулируются региональными законодательствами.

Так как активизация государственно-частного партнерства произошла не так давно, отрицательным моментом является то, что большинство таких инвестиционных проектов находятся в начальных стадиях [2].

Так, более 33% соглашений, в которых сформировано инвестиционных обязательств на 61% объема инвестиций, на данный момент находятся на стадии реализации-проектировании или стадии строительства объекта инвестирования.

Инвестиции в проекты, реализуемые в рамках ГЧП, более чем на 70% состоят из внебюджетных средств. Отбор инвесторов для заключения таких соглашений в 62% осуществляется в рамках публичной инициативы. В рамках же частной инициативы заключено около 30% , на которые приходится 40% от общего объема инвестиций.

Большинство таких соглашений связаны с модернизацией коммунальной сферы, однако наиболее масштабными по количеству входящих инвестиций остаются транспортные: на такие соглашения приходится всего 3% от общего числа, но они составляют 70% общего объема инвестиций. В транспортной сфере больше всего инвестиций приходится на инфраструктуру автомобильных дорог.

На данный момент в 64 субъектах приняты региональные законы, которые регулируют деятельность ГЧП. Для анализа рисков и перспектив ГЧП проектов в регионах необходимо оценить статистику текущего развития рынка государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства (МЧП) [3].

Ведущие позиции в рейтинге занимают не только экономически развитые регионы РФ, но и территории, наиболее приспособленные к реализации проектов в рамках ГЧП. Развитые сферы общественной жизни способствуют регулярным и упорядоченным инвестициям в развитие региона, а также появлению новых форм ГЧП и МЧП.

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;
- с благоприятным инвестиционным климатом.

При этом некоторые менее развитые регионы имеют значительный опыт в работе с частными структурами, однако он сильно ограничен из-за непривлекательного инвестиционного климата. В данный момент времени согласно статистическим данным Центра ГЧП, более 50% проектов были реализованы в 5% субъектов РФ, данные рассмотрены на рис. 1.

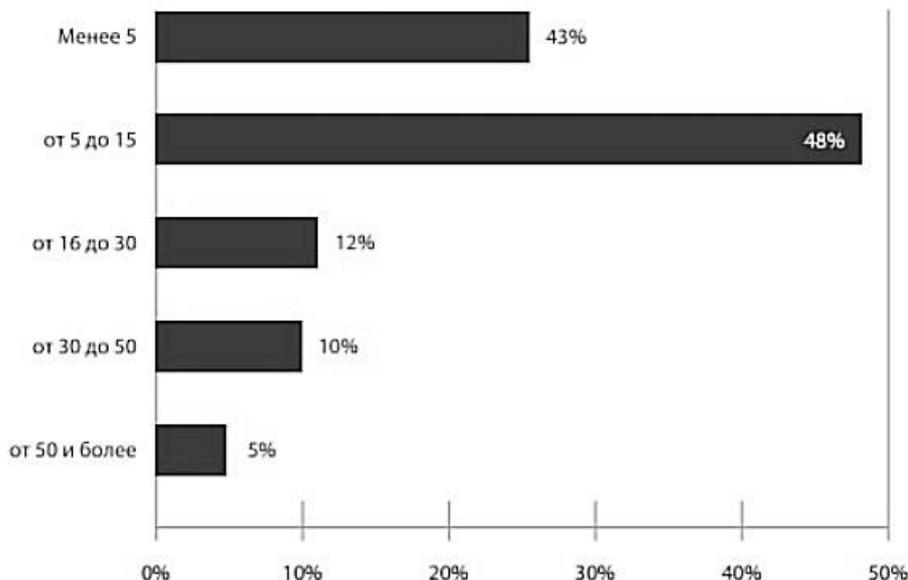


Рис. 1. Доля субъектов РФ по количеству реализованных в рамках ГЧП проектов<sup>1</sup>

Fig. 1. The share of constituent entities of the Russian Federation by the number of projects implemented within the framework of PPP

Наиболее актуальными формами ГЧП для РФ остаются:

- соглашения концессионные (71%);
- соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства (40%).

Однако, несмотря на заметные позитивные изменения в развитии ГЧП и МЧП в России, на сегодняшний день есть множество трудностей, рисков и проблем, которые, кроме того, носят системный характер.

Главным препятствием в развитии ГЧП и МЧП на данный момент остаются достаточно высокие риски, которые исходят от государственных структур. Основной федеральный акт, который регулирует ГЧП на данном этапе – это закон о концессионных соглашениях. Он не охватывает весь существующий в зарубежной практике ГЧП-инструментарий.

Касаясь темы рисков, важно отметить роль государства в вопросах их нивелирования. Задачами государства в данном вопросе остаются:

- минимизация потенциальных коммерческих рисков;
- обеспечение функционирования проекта через административное влияние;
- разработка планомерного сотрудничества с частной стороной.

Все это возможно через обеспечение максимально благоприятной среды для частной стороны.

Благоприятная среда функционирования партнерства подразумевает ряд характерных особенностей, которые обуславливают специфические условия функционирования проектов в данной области. Выгодным условием и специфической характеристикой ГЧП выступает возможность финансирования проектов из разнообразных источников, а также возможность их комбинирования.

Государственные органы могут получать кредиты по более низкой процентной ставке, однако они не имеют возможности воспользоваться этим в полной мере, так как ограничены выделенным бюджетом (объем заемных средств регламентируется). В таком случае государство прибегнуть к компаративному либо проектному финансированию.

<sup>1</sup> Данные из информационно-аналитического обзора Минэкономразвития РФ. Электронный доступ; <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf>.

Корпоративное финансирование основывается на привлечении заемных средств для взаимовыгодного инвестирования в проект. Возможность осуществления таких операций есть у сторонних по отношению к проекту инвесторов. Соотношение инвестиций и прибыли, при таком виде финансирования, обусловлено завышенной стоимостью финансирования проекта. Что, в свою очередь, ограничивает возможность вхождения в такие проекты концедента (государства).

Проектное финансирование используют когда прямые кредиты предоставляются напрямую проектной компании. Кредитор воспринимает денежные потоки проекта как гарантию погашения долговых обязательств, а обеспечение в таком случае ограничивается текущими активами проекта и перспективными будущими доходами.

Положительные стороны использования проектного финансирования:

- справедливое распределение рисков между сторонами;
- размещение обязательств, средств и рисков на балансе СПК;
- участие собственными средствами не более 20-40% от всей стоимости проекта.

Кроме того, выделяют такой механизм, как форфейтинг. Форфейтингом называют своеобразную форму кредитования экспортеров или продавцов при продаже товаров, которая применяется во внешнеторговых операциях. Форфейтинг или форфейтирование, таким образом, выступает формой трансформации любого коммерческого кредита в банковский. Данный механизм получил широкое распространение во внешней торговле в начале 60-х гг. XX века, однако форфейтирование активно используется многими странами для осуществления торговых сделок внутри страны.

Характеристики финансирования изменяются в зависимости степени от доступности всех инструментов финансирования на рынке и возможностей инвесторов и кредиторов нести проектные и кредитные риски.

В «Рекомендациях по реализации проектов ГЧП в субъектах РФ» выделяется спектр инструментов по финансированию капитальных затрат проектов ГЧП в России:

- долевое финансирование (средства инвестора и Фонда национального благосостояния);
- кредиты государственных и коммерческих банков;
- облигационный займ (средства пенсионных фондов путем выпуска различных облигаций);
- кредиты различных финансовых институтов, а также гранты.

Комбинирование источников финансирования является самым оптимальным способом обеспечения проекта финансовыми средствами. Это позволяет органам власти:

- повысить бюджетную эффективность проекта;
- значительно поднять социальную и финансовую эффективность проектов;
- привлечь потенциальных инвесторов и кредиторов.

Каждый конкретный проект ставит свои условия и форматы для модели финансирования для инвестора. Это позволяет управлять привлекательностью проекта как для государственных органов власти, так и для частной стороны. В таком случае источник финансирования проекта – это капитал инвесторов и кредитные банковские средства. Государственная поддержка выступает гарантией разделения рисков, а также стимулирует интерес инвесторов и развития рынка ГЧП-проектов. Участие частного сектора в подобных проектах ГЧП подразумевает долевое участие, что подробно описывается в работах Окольнишникова и Куватова.

Зарубежный опыт финансирования ГЧП показал, что возрастающее значение в вопросах финансирования на данный момент имеют международные финансовые институты, с помощью которых проект получает нужный объем средств в кредит [4].

Частные банки – это перспективный источник финансирования, однако такие кредиты означают высокую стоимость из-за срока и условий займа. Такой источник имеет повышенный риск рефинансирования.

Анализ механизма и принципов заемного финансирования показывает, что банки охотнее предоставляют финансирование в рамках реализации проектов с гарантированными доходами.

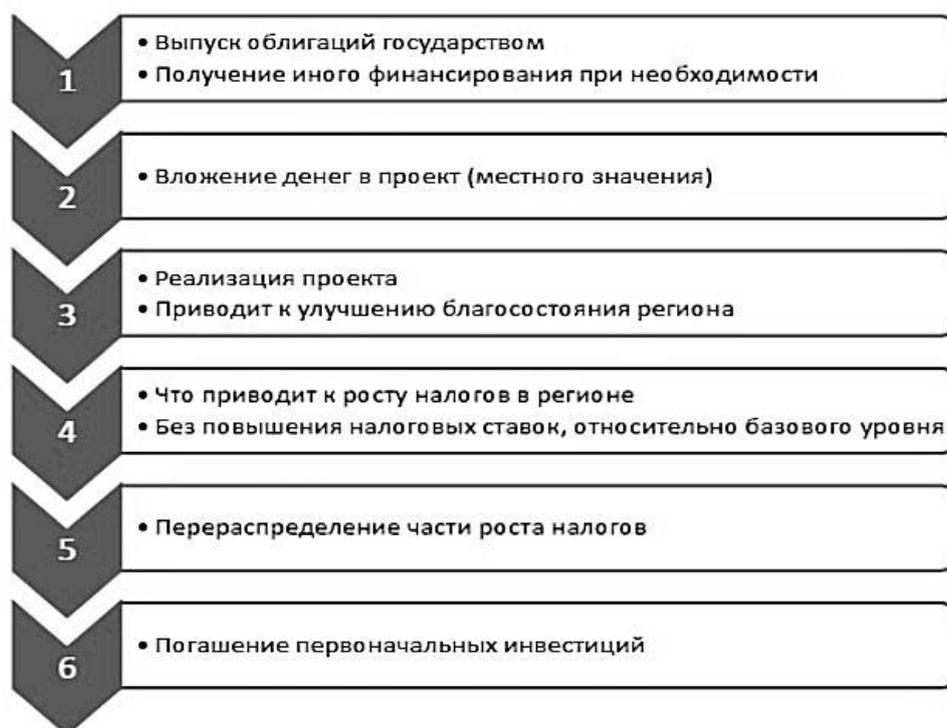
Такая избирательность и большой перечень условий от банковских учреждений могут стать причиной разрыва соглашения о ГЧП. Возможность привлечения достаточного объема средств увеличивается с помощью банковской синдикации кредита, но их стоимость может быть значительно выше средней на рынке.

На федеральном уровне и в субъектах до сих пор действуют ограничения, которые значительно тормозят осуществление крупных инвестиционных проектов, а именно – ограниченный объем заёмного капитала, что также является косвенной причиной необоснованного повышения кредитной ставки. Для полноценного эффективного функционирования подобных проектов требуется систематический контроль от органов управления на уровне города, региона или государства [5].

Действительно, несмотря на сложную экономическую ситуацию на рынке, ГЧП – это крайне удобный формат работы и для государства, и для частного сектора. Дефицит заемных средств и их удорожание меняет правила игры на рынке государственно-частного партнерства.

Тем не менее, проблема привлечения инвесторов в региональные проекты ГЧП остаётся до сих пор открытой. Инновационные средства привлечения финансирования в региональные проекты государственно-частного партнерства зарекомендовали себя как результативные в зарубежной экономической практике, однако не все из них применимы к отечественным реалиям и требуют некоторых модификаций для адаптации к экономической ситуации РФ. Это осложняет точную объективную оценку целесообразности их использования в массовой практике, однако опыт других стран показывает, что такой путь может стать ключом к стремительному развитию отечественной экономики.

Одним из таких инструментов является отложенный механизм оплаты или ОМО, который используется многими странами с развитым уровнем ГЧП на протяжении многих лет. Отложенный механизм оплаты основан на эффекте роста налогов с последующим перераспределением и погашением первоначальных инвестиций. Этапы реализации проекта на основе ОМО изображены на рис. 2.



*Рис. 2. Этапы реализации проекта ГЧП с использованием отложенного механизма оплаты<sup>1</sup>*  
*Fig. 2. Stages of PPP Project Implementation Using a deferred payment mechanism*

Основа данного механизма – перераспределение части роста налогов из регионального бюджета в бюджет, связанный с реализацией проекта. Дополнительные финансовые средства позволят властям региона проводить модернизацию имеющихся фондов без дополнительного финансирования со стороны государства. Это закрепляет финансовую устойчивость и снижает риски для бюджета региона.

Регионы РФ отличаются по уровню развития, однако во всех регионах наблюдается проблемы дефицита основных фондов, а также изношенность имеющихся [7]. Для Ростовской области, например, опыт использования ОМО мог бы стать точкой роста и значительно улучшить позиции субъекта в рейтинге уровня развития ГЧП по регионам РФ. Примером эффективного использования этого механизма может стать Чикаго, где таким образом осуществлено более 130 проектов, которые обеспечивают 20% городских налогов на недвижимость.

Опыт использования ОМО в других странах показывает, что он эффективен:

- при недостаточном уровне развития территории;
- при упадке отдельных отраслей в общей структуре;
- при критических экологических ситуациях;
- при проблемах с рациональным использованием ресурсов.

<sup>1</sup> Составлено авторами на основе данных [6].

Наиболее широкий спектр использования механизмов ОМО представлен в США, Австралии, Канаде и частично в Испании. Стоит отметить, что изначально ОМО был пилотным проектом, направленным на финансирование региональных проектов Калифорнии. В данном случае ОМО продемонстрировал не только возможности самофинансирования проектов, но и повышение инвестиционной привлекательности региона.

Схема поступления доходов от налогов с использованием ОМО рассмотрена на рис. 3.

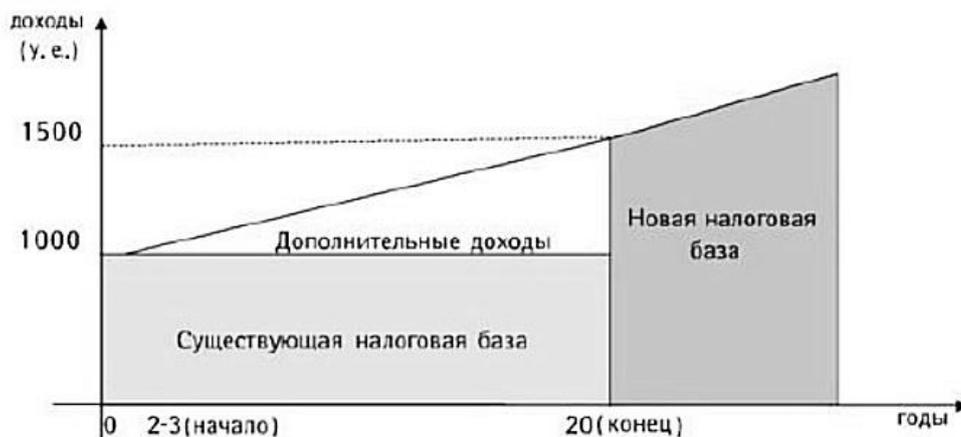


Рис. 3. Схема поступления налоговых доходов при реализации проекта с отложенным механизмом оплаты  
Fig. 3. Scheme of receipt of tax revenues during the implementation of a project with a deferred payment mechanism

В Канаде инструмент носит название CRL и используется во всех сферах осуществления ГЧП. Наиболее яркий пример использования этого механизма на данной территории – проект развития железной дороги протяженностью 53 км. Общая стоимость проекта составила 2,7 миллиардов канадских долларов, и была профинансирована только с помощью данного механизма.

Как было сказано ранее, региональные особенности и опыт заключения совместных сделок имеет 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, Российская Федерация в отношении ГЧП должна сформировать четкую политику на всех уровнях власти. Мерой 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 [8]. 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 – несогласованность 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 сфере законодательства каждого региона, должна продолжить свое развитие обособленно, однако при строгом учёте и обмене положительным и отрицательным опытом между регионами с последующей консолидацией на уровне Федерации. Только вследствие качественно проделанной указанной выше работы станут понятны дальнейшие векторы развития.

Качественные изменения в законе о ГЧП помогут избежать конфликтов с системой контролирующих органов. Это обеспечит возможность стремительного развития как отдельных территорий, так и государства в целом. Кроме того, применение и совершенствование таких инструментов как ОМО значительно обогатило зарубежные страны в плане опыта реализации проектов ГЧП, как с точки зрения построения схем функционирования сотрудничества государства и бизнеса, так и с точки зрения анализа проблем и недостатков развития сферы ГЧП.

Мы же в рамках регионов имеем базу квалифицированных кадров с большим практическим опытом. Повышение эффективности реализации проектов ГЧП может быть достигнуто с помощью привлечения специалистов в сфере инвестиций и налогообложения. Знания, полученные ими в процессе реализации предыдущих проектов, позитивно скажутся на условиях реализации последующих, что улучшит общее экономическое состояние в городах и регионах РФ.

#### **Список источников**

1. Bowen, T. Renee et al. Efficiency of flexible budgetary institutions // *Journal of economic theory*. 2017. Volume 167, P. 148-176.
2. Троценко О. С. Государственно-частное партнерство как сложное межотраслевое понятие // *Представительная власть-XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2018. № 4, С. 16-21.
3. Кривенко К. П., Вивчар Т. А. Риски в проектах гчп: достижение рационального распределения // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2018. № 4. С. 79-101.
4. Кюрджиев С. П., Пешкова Е. П. Методы оценки эффективности хозяйствования в регионе // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2014. № 1. С. 90-96.
5. Моисеева И.В. Способы финансирования ГЧП-проектов: зарубежный опыт и возможности его использования в России // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2015. № 12-7. С. 1281-1286.
6. Swenson, Dave and Eathington, Liesl, "Tax Increment Financing Growth in Iowa". *Economics Technical Reports and White Papers*. 2006. № 25. 34 p.
7. Манькова А. О. Международный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства // *Проблемы экономики и менеджмента*. 2016. № 10. С. 10-14.
8. Maurya, D., & Srivastava, A. K. Managing partner opportunism in public-private partnerships: The dynamics of governance adaptation // *Public Management Review*. 2019. Vol. 21 (10). P. 1420-1442.

#### **References**

1. Bowen, T. Renee et al. Efficiency of flexible budgetary institutions. *Journal of economic theory*. 2017; (167):148-176.
2. Trotsenko O. S. Public-private partnership as a complex intersectoral concept. *Predstavitel'naya vlast' - XXI vek: zakonodatel'stvo, komentarii, problemy = Representative power-XXI century: legislation, comments, problems*. 2018;(4):16-21. (In Russ.)
3. Krivenok K. P., Vivchar T. A. Risks in PPP Projects: Achieving Rational Allocation. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo) = Moscow University Bulletin. Series 21. Management (state and society)*. 2018;(4):79-101. (In Russ.)
4. Kyurdzhiev S. P., Peshkova E. P. Methods for assessing the efficiency of economic management in the region. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2014;(1):90-96. (In Russ.)
5. Moiseeva I. V. Ways of financing PPP projects: foreign experience and the possibilities of its use in Russia. *Mezhdunarodnyy zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy = International Journal of Applied and Fundamental Research*. 2015;12-7:1281-1286. (In Russ.)
6. Swenson, Dave and Eathington, Liesl. *Tax Increment Financing Growth in Iowa*. Economics Technical Reports and White Papers. 2006. 34 p.
7. Mankova A. O. International experience in implementing public-private partnership projects. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta = Problems of Economics and Management*. 2016;(10):10-14. (In Russ.)
8. Maurya, D., & Srivastava, A. K. Managing partner opportunism in public - private partnerships: The dynamics of governance adaptation. *Public Management Review*. 2019;21(10):1420-1442.

#### **Информация об авторах**

С. П. Кюрджиев – докт. экон. наук, проф., зав. кафедрой экономики, финансов и природопользования.  
В. Н. Шкред – аспирант кафедры экономики, финансов и природопользования.

#### **Information about the authors**

S. P. Kyurdzhiev – Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Economics, Finance and Environmental Management.  
V. N. Shkred – Postgraduate Student of the Department of Economics, Finance and Environmental Management.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 15.10.2021; одобрена после рецензирования 01.11.2021; принята к публикации 03.11.2021.

The article was submitted 15.10.2021; approved after reviewing 01.11.2021; accepted for publication 03.11.2021.