

Научная статья

УДК 332.1+338

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-4-230-234

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕГИОНАХ С НИЗКОЙ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТЬЮ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Павел Викторович Строев<sup>1</sup>, Ольга Владимировна Пивоварова<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

<sup>1</sup>pstroeв@fa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4770-9140>

<sup>2</sup>olga\_piv@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1755-5972>

**Аннотация.** Статья посвящена изучению особенностей применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в регионах с низкой финансовой устойчивостью. Для проведения исследования была выбрана группа субъектов Российской Федерации в различных федеральных округах с относительно низкими показателями валового регионального продукта и достаточно высокой долей безвозмездных поступлений в доходной части бюджета: Республики Мордовия и Тува, Забайкальский край, Псковская и Орловская области, Еврейская автономная область. Проведена оценка эффективности использования инструментария ГЧП в данной группе регионов по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, проанализирована действующая нормативно-правовая база, регулирующая ГЧП в них, в результате чего выявлены ключевые проблемы, свойственные таким территориям. На основе лучших региональных практик предложен комплекс мероприятий и корректировок в нормативно-правовую базу, направленных на повышение эффективности использования механизма ГЧП в регионах с низкой финансовой устойчивостью.

**Ключевые слова:** регионы с низкой финансовой устойчивостью, государственно-частное партнерство, эффективность, нормативно-правовая база, механизм, стратегия социально-экономического развития

**Финансирование:** статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

**Для цитирования:** Строев П. В., Пивоварова О. В. Государственно-частное партнерство в регионах с низкой финансовой устойчивостью: проблемы применения и направления совершенствования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 4. С. 230–234. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-230-234>

Problems of Economics

Original article

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN REGIONS WITH LOW FINANCIAL STABILITY: PROBLEMS OF APPLICATION AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

Pavel V. Stroeв<sup>1</sup>, Olga V. Pivovarova<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

<sup>1</sup>pstroeв@fa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4770-9140> <sup>2</sup>olga\_piv@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1755-5972>

**Abstract.** The article is devoted to the study of the peculiarities of the application of public-private partnership (PPP) mechanisms in regions with low financial stability. The group of constituent entities of the Russian Federation in various federal districts with relatively low rates of gross regional product and a fairly high share of gratuitous receipts in the revenue side of the budget is selected for the study: Republic of Mordovia, Republic of Tuva, Zabaykalsky Krai, Pskov Oblast, Oryol Oblast, Jewish Autonomous Oblast. The evaluation of the effectiveness of the use of PPP tools in this group of regions in comparison with other subjects of the Russian Federation is carried out, the current regulatory framework regulating PPP in them is analyzed, as a result of which the key problems inherent in such territories are identified. Based on the best regional practices, a set of measures and adjustments to the regulatory framework aimed at improving the efficiency of using the PPP mechanism in regions with low financial stability is proposed.

**Keywords:** regions with low financial stability, public-private partnership, efficiency, regulatory framework, mechanism, socio-economic development strategy

**Financial Support:** The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

**For citation:** Stroev P. V., Pivovarova O. V. Public-private partnership in regions with low financial stability: problems of application and directions of improvement. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(4):230–234. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-230-234>

Высокий уровень дифференциации социально-экономического развития территории России напрямую сказывается на уровне финансово-бюджетной устойчивости регионов, в результате чего в Российской Федерации достаточно велико количество высокودотационных субъектов. Помимо совершенствования системы межбюджетных отношений представляется целесообразным рассмотреть возможности применения других инструментов, способствующих активизации экономического развития, которые позволят решить системные проблемы и в перспективе увеличить доходную базу регионов с низким уровнем финансовой устойчивости [1].

Одним из перспективных механизмов для развития таких регионов является государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), поскольку большинство финансово зависимых регионов имеют значительное количество проблем в сфере инфраструктурной обеспеченности, что требует значительного вложения бюджетных ресурсов, которых не хватает даже с учетом высокого уровня их дотационности. Эффективность ГЧП для развития региональной инфраструктуры находит подтверждение в передовой мировой практике, обеспечивая не только снижение нагрузки на бюджет, но и экономический рост и инновационное развитие регионов, прежде всего, за счет модернизации в высокотехнологичных отраслях экономики [2, с. 471].

Для исследования проблем и разработки направлений совершенствования применения инструментов ГЧП для регионов с низкой финансовой устойчивостью была выбрана группа субъектов Российской Федерации, обладающих относительно низкими показателями валового регионального продукта и достаточно высокой долей безвозмездных поступлений в доходной части бюджета, которые располагаются в различных федеральных округах: Республика Мордовия и Тыва, Забайкальский край, Псковская и Орловская области, Еврейская автономная область.

В выделенной группе субъектов РФ инструменты ГЧП применяются, однако уровень их развития является недостаточным, что подтверждается результатами рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню развития ГЧП (табл. 1)<sup>1</sup>. Данный рейтинг основывается на подсчете интегрального показателя, который складывается из трех составляющих, характеризующих особенности развития сферы ГЧП в субъекте РФ: опыт реализации проектов ГЧП; развитие институциональной среды в сфере ГЧП и динамика реализации проектов в отчетном году; нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП.

**Таблица 1 – Рейтинг исследуемой группы субъектов РФ с низким уровнем финансовой устойчивости по уровню развития ГЧП**

Table 1 – Rating of the studied group of subjects of the Russian Federation with low financial stability by the level of PPP development

| Наименование субъекта РФ | Место в рейтинге |         |         |         | Динамика 2021/2016 |
|--------------------------|------------------|---------|---------|---------|--------------------|
|                          | 2016 г.          | 2018 г. | 2019 г. | 2021 г. |                    |
| Еврейская АО             | 64               | 76      | 73      | 62      | (+) 2 позиции      |
| Забайкальский край       | 63               | 66      | 46      | 48      | (+) 15 позиций     |
| Республика Мордовия      | 42               | 42      | 42      | 64      | (-) 22 позиции     |
| Псковская область        | 48               | 69      | 63      | 74      | (-) 26 позиций     |
| Орловская область        | 57               | 80      | 75      | 59      | (-) 2 позиции      |
| Республика Тыва          | 70               | 82      | 65      | 61      | (+) 9 позиций      |

Источник: составлено авторами

Все исследуемые регионы по итогам 2021 г. находятся во второй половине рейтинга, занимая места ниже 45 позиции и демонстрируя существенные изменения в динамике. Так, Еврейская АО и Орловская область несмотря на незначительное изменение позиций по отношению к 2016 г. (2 позиции) демонстрировали в 2018-2019 гг. существенное снижение, что обусловлено недостаточным использованием инструментов ГЧП в этот период. Значительного прорыва на 15 позиций

<sup>1</sup> Результаты рейтинга регионов по уровню развития государственно-частного партнерства за 2021 г. / Министерство экономического развития Российской Федерации. Режим доступа: [https://www.economy.gov.ru/material/file/de1738536995153cc65c8b47c5ff2520/reiting\\_gchp\\_2021.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/de1738536995153cc65c8b47c5ff2520/reiting_gchp_2021.pdf) (дата обрац. 25.08.2022).

с 2016 г. удалось добиться Забайкальскому краю и попасть в первые 50 регионов. Также положительную динамику показала Республика Тыва. При этом Республика Мордовия и Псковская область потеряли больше 20 позиций за пятилетний период. Такие позиции обусловлены в основном низкими баллами регионов по опыту реализации проектов, что в свою очередь непосредственно связано с качеством институциональной среды и нормативно-правовым обеспечением.

Проведенный анализ нормативно-правовой базы в указанных субъектах РФ подтверждает результаты рейтинга. Наибольшее количество НПА, а также дорожная карта развития ГЧП действуют в Республике Мордовия. Отдельные региональные законы в сфере ГЧП приняты в республиках Мордовия и Тыва; постановления, регулирующие межведомственное взаимодействие определены во всех регионах кроме Орловской области; уполномоченные органы в сфере ГЧП определены из состава органов региональной исполнительной власти.

При сложившемся нормативно-правовом обеспечении ГЧП опирается в большей степени не на региональный свод законов, а на федеральный, так как региональные НПА не регламентируют в полной мере эти процессы комплексно, точно затрагивая те или иные аспекты (например, 2-4 НПА в Республике Мордовия частично дублируют друг друга, создавая излишнюю бюрократическую нагрузку), что справедливо расценивается экспертами в данной области как правовые риски, препятствующие развитию ГЧП в целом [3, с. 657]. Уполномоченные органы исполнительной власти, получив ГЧП в качестве дополнительного функционала, в полной мере не обеспечивают качественное сопровождение проектов, в результате чего общество, власть и бизнес имеют слабое представление о сущности инструментов ГЧП и возможностях их применения.

В этой связи на основании передового международного и отечественного опыта [4, 5] представляется целесообразным реализовать ряд мероприятий и внести соответствующие корректировки в нормативно-правовую базу, связанную не только непосредственно с применением ГЧП, но и совершенствованием стратегического управления на региональном уровне в целом, что позволит повысить эффективность использования инструментария ГЧП в субъектах РФ с низким уровнем финансовой устойчивости.

1) Сформировать единые, доступные и понятные регламенты в сфере ГЧП в регионе. Положительным примером является применяемый в Ульяновской области ГЧП-стандарт. Соответственно представляется необходимым разработать нормативно-правовой акт о внедрении Регионального ГЧП-стандарта на территории субъекта РФ и соответствующего Плана мероприятий.

Данный НПА призван систематизировать применение ГЧП на территории региона в соответствии с нормами федерального законодательства, а также регламентировать развитие институциональной среды в данной сфере.

2) Закрепить приоритетные направления и целевые индикаторы по применению механизмов ГЧП в документах стратегического планирования соответствующих регионов.

В настоящий момент в региональных стратегиях социально-экономического развития зачастую формально закреплено применение инструментов ГЧП. Необходимо на основе лучших региональных практик (Смоленская обл., Республика Коми) в стратегиях социально-экономического развития высокодотационных субъектов РФ:

- определить перечень приоритетных отраслей для реализации проектов ГЧП;
- сформировать рекомендательный перечень объектов для инвестирования на основе применения инструментов ГЧП;
- отразить необходимость совершенствования системы гарантий и защиты прав инвесторов;
- указать необходимость разработки механизмов определения целесообразности бюджетного софинансирования проектов ГЧП, оценки расходов на данные проекты и установления предельных уровней такого рода расходов;
- закрепить целевые индикаторы развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств, в том числе с применением механизмов ГЧП [6, с. 117].

3) Включить индикаторы инфраструктурного развития в прогнозные документы регионов с низкой финансовой устойчивостью.

Отражение прогнозной потребности в инфраструктурных объектах будет способствовать, с одной стороны, обоснованию выбора приоритетных отраслей для применения инструментария ГЧП, а с другой, – повышению качества стратегических документов. Для этого также представляется целесообразным разработать и утвердить на уровне субъекта РФ методические рекомендации в отношении:

- оценки уровня обеспеченности населения объектами общественной инфраструктуры;

- оценки прогнозируемой потребности населения в объектах данной инфраструктуры;  
- обоснования приоритетных отраслей развития общественной инфраструктуры для привлечения внебюджетных средств.

4) Закрепить перечень конкретных мероприятий и мер стимулирования по применению и развитию инструментов ГЧП в отраслевых государственных программах и подпрограммах высокодотационных регионов и Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития данных субъектов РФ.

5) Для исследуемой группы регионов представляется целесообразным сформировать перечень объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о ГЧП и МЧП, а также нормативно закрепить порядок и правила отбора инвестиционных проектов [7]. Рекомендуется разработать и принять следующие нормативно-правовые акты:

- НПА субъекта РФ (постановление) «О порядке формирования и утверждения перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений» (кроме Еврейской АО, Псковской обл.);

- НПА субъекта РФ (приказ/ постановление) «Об утверждении формы паспорта инвестиционного проекта, реализуемого или планируемого к реализации в субъекте РФ на условиях государственно-частного партнерства»;

- НПА субъекта РФ (постановление) «Об утверждении порядка принятия решения о подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ» (кроме Республики Мордовия).

6) Создать специализированный центр сопровождения проектов ГЧП в субъекте РФ (например, Центр ГЧП Московской области, ГАУ «Центр государственно-частного партнерства» Агентства регионального развития Калужской области, Краевое АУ «Алтайский центр ГЧП» Республики Алтай).

Данный единый координационный центр позволяет оптимизировать и унифицировать процесс сопровождения проектов ГЧП, оперативно принимать решения без дополнительных согласований. Мировая практика свидетельствует о более высокой эффективности самостоятельных структур по сравнению с органами исполнительной власти, для которых сопровождение ГЧП является дополнительным обязательством [8, с. 107].

7) Сформировать совещательно-консультативный орган (координационный совет) из представителей экспертного, бизнес-сообщества и государственных органов, участвующий в разработке политики в сфере ГЧП и контролирующей ход реализации проектов ГЧП в целях повышения прозрачности и открытости [9]. Принять соответствующий НПА субъекта РФ (распоряжение) «О создании Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства на территории субъекта РФ» (опыт Смоленской области).

8) Принять нормативно-правовой акт субъекта РФ «Концепция развития государственно-частного партнерства в субъекте РФ» или внести соответствующие изменения в Инвестиционную стратегию субъекта РФ посредством закрепления отдельного раздела по ГЧП.

9) Для совершенствования и повышения качества процесса заключения соглашений о ГЧП и МЧП организовать процесс подготовки специалистов публично-правовых образований, так как в настоящий момент имеет место кадровый дефицит.

Представляется, что предложенный перечень мероприятий и направлений совершенствования применения механизма ГЧП для регионов с низкой финансовой устойчивостью, а также предложенные нормативно-правовые акты позволят активизировать экономическое развитие на данных территориях, повысить уровень их инвестиционной привлекательности, и, как следствие, снизить финансовую зависимость данных регионов от федеральной поддержки.

#### Список источников

1. Строев П. В., Мильчаков М. В., Пивоварова О. В. Опорные регионы пространственного развития России: бюджетный аспект // Финансы: теория и практика. 2021. Т. 25. № 2. С. 53-75. DOI 10.26794/2587-5671-2021-25-2-53-75.

2. Эфендиева Д. С. Роль государственно-частного партнерства в устойчивом экономическом развитии региона // Экономика и предпринимательство. 2019. № 12 (113). С. 469-473.

3. Галкин И. В. Риск в праве. Правовое регулирование государственно-частного партнерства // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 656-658.

4. Недвижай С. В., Лукьянова А. Ю., Грузинова И. С., Простяков А. А. Анализ состояния и проблем развития государственно-частного партнерства на территории региона // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2021. Т. 3. № 9(117). С. 87-94. DOI 10.36871/ek.up.p.r.2021.09.03.015.

5. Паникарова С. В., Куклинов М. Л., Батыршина Э. Р. Государственно-частное партнерство: текущее состояние и динамика развития // Микроэкономика. 2019. № 4. С. 16-24.

6. Фаттахов Р. В., Низамутдинов М. М., Орешников В. В. Оценка развития социальной инфраструктуры регионов России и ее влияние на демографические процессы // Финансы: теория и практика. 2020. Т. 24. № 2. С. 104-119. DOI 10.26794/2587-5671-2020-24-2-104-119.

7. Макара С. В., Дудник А. И., Глазунова С. А. Основные ограничения и риски для социально-экономического развития территорий с низкой финансовой устойчивостью // Креативная экономика. 2021. Т. 15. № 11. С. 4165-4182. DOI 10.18334/ce.15.11.113763.

8. 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. DOI 10.22394/2079-1690-2021-1-4-104-110.

9. Троценко О. С. Государственно-частное партнерство как сложное межотраслевое понятие // Представительная власть-XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2018. № 4. С. 16-21.

#### References

1. Stroev P.V., Mil'chakov M.V., Pivovarova O.V. Regions supporting the spatial development of Russia: budgetary aspect. *Finance: Theory and Practice*. 2021; 2 (25): 53-75. (In Russ.) DOI 10.26794/2587-5671-2021-25-2-53-75.

2. Efendieva D.S. The role of public-private partnerships in the sustainable economic development of the region. *Journal of Economy and entrepreneurship*. 2019; 12 (113): 469-473. (In Russ.)

3. Galkin I.V. The risk category is in law. Legal regulation of public-private partnership. *Legal technique*. 2019; 13: 656-658. (In Russ.)

4. Nezhdaev S.V., Lukyanova A. Yu., Gruzina I.S., Prostyakov A.A. Analysis of the state and problems of public-private partnership development in the region. *Economics and management: problems, solutions*. 2021; vol. 3; 9 (117): 87-94. (In Russ.) DOI 10.36871/ek.up.p.r.2021.09.03.015.

5. Panikarova S.V., Kuklinov M.L., Baturshina E.R. Public-private partnership: current state and development dynamics. *Microeconomics*. 2019; 4: 16-24. (In Russ.)

6. Fattakhov R.V., Nizamutdinov M.M., Oreshnikov V.V. Assessment of the development of the social infrastructure of Russian regions and its impact on demographic processes. *Finance: Theory and Practice*. 2020; 2 (24): 104-119. (In Russ.) DOI 10.26794/2587-5671-2020-24-2-104-119.

7. Makar S.V., Dudnik A.I., Glazunova S.A. The main limitations and risks for the socio-economic development of territories with low financial sustainability. *Creative economy*. 2021; 15 (11): 4165-4182. (In Russ.) DOI 10.18334/ce.15.11.113763.

8. 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 administration. Scientific notes*. 2021; 4: 104-110. (In Russ.) DOI 10.22394/2079-1690-2021-1-4-104-110.

9. Trotsenko O.S. Public-private partnership as a complex interdisciplinary concept. *Representative power – 21<sup>st</sup> Century: Legislation, Commentary, Problems*. 2018; 4: 16-21. (In Russ.)

#### Информация об авторах

П. В. Строев – кандидат экономических наук, директор Института региональной экономики и межбюджетных отношений, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

О. В. Пивоварова – кандидат экономических наук, заместитель директора Института региональной экономики и межбюджетных отношений, доцент Департамента экономической теории Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

#### Information about authors

P. V. Stroev – Candidate of Economic Sciences, Director, Institute of Regional Economy and Interbudgetary Relations, Associate Professor, Public Finance Department of Faculty of Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation.

O. V. Pivovarova – Candidate of Economic Sciences, Associate Director, Institute of Regional Economy and Interbudgetary Relations, Associate Professor, Department of Economic Theory, Financial University under the Government of the Russian Federation.

**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 27.09.2022; одобрена после рецензирования 14.10.2022; принята к публикации 15.10.2022. The article was submitted 27.09.2022; approved after reviewing 14.10.2022; accepted for publication 15.10.2022.