

УДК 316.334.2

DOI: 10.21209/2227-9245-2022-28-8-70-80

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ)

DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION: A REGIONAL ASPECT (ON THE EXAMPLE OF THE TRANSBAIKAL REGION)



Т. И. Сапожникова, Забайкальский государственный университет, г. Чита
sapti@mail.ru

T. Sapozhnikova, Transbaikal State University, Chita

Как показывает отечественная и зарубежная практика, государственно-частное партнерство (ГЧП) – это взаимовыгодное сотрудничество власти и бизнеса, которое способствует развитию экономики, социальной сферы, предпринимательства, решению проблем на конкретной территории. Активное развитие ГЧП в РФ началось в 2015 г. и можно утверждать, что ГЧП развивается как социальный институт, сформирована его нормативно-правовая база, которая дополняется и совершенствуется, существуют организационные механизмы и система управления в этой сфере, активно реализуются проекты ГЧП, вовлекается всё большее количество участников на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Вместе с тем, уровень развития ГЧП в регионах разный и варьируется от высокого до низкого. Работа посвящена изучению особенностей развития государственно-частного партнерства в Забайкальском крае. *Объект исследования* – государственно-частное партнерство как социальный институт. *Предмет исследования* – факторы развития ГЧП в Забайкальском крае. *Цель исследования* – выявить специфику развития ГЧП в Забайкальском крае, разработать рекомендации по устранению проблемных мест. *Задачи исследования*: раскрыть понятие, сущность и преимущества государственно-частного партнерства; определить уровень развития ГЧП в Забайкальском крае в разрезе регионов РФ и регионов ДВФО; дать анализ нормативно-правовой и организационной основе ГЧП на региональном уровне; определить проблемы ГЧП в Забайкальском крае; дать рекомендации по совершенствованию сферы ГЧП в регионе. *Теоретическая основа исследования* связана с теориями государственного управления и государственного регулирования экономики. В работе использовалась методология системного подхода, принцип единства теории и практики, принцип объективности, а также общенаучные методы исследования: анализ и синтез, логический метод, сравнение, социологические методы: экспертный опрос и другие методы. В работе представлен анализ подходов к определению ГЧП в научной литературе и законодательной практике, дана сравнительная характеристика ГЧП, его преимуществ и возможностей для государства и частного партнера. Определена динамика развития ГЧП в Забайкальском крае в период с 2014 по 2020 г. Данная динамика определяется рядом факторов и условий, которые складываются на национальном и региональном уровнях, таких как экономические и политические факторы, финансовые и правовые условия, технологический прогресс и социально-культурные факторы. Уровень развития ГЧП в Забайкальском крае невысокий, однако отмечается тенденция к положительной динамике: увеличивается количество ГЧП-проектов, совершенствуется законодательная база и организационно-финансовые условия развития ГЧП. Сдерживающими факторами являются низкая инвестиционная привлекательность региона, несбалансированная система планирования и управления сферой ГЧП, недостаточное количество высококвалифицированных кадров в этой сфере, отсутствие единой информационной платформы и специализированного регионального центра по развитию ГЧП. Движущими факторами развития сферы ГЧП можно считать различные льготы и преференции для инвесторов в Дальневосточном федеральном округе, в который Забайкальский край вошел в 2018 г., активность органов власти и их компетентность. Разработаны рекомендации по совершенствованию системы ГЧП с учетом передового опыта других регионов РФ

Ключевые слова: регион, государственно-частное партнерство (ГЧП), Забайкальский край, рейтинг субъектов РФ в сфере ГЧП, проблемы и факторы развития ГЧП, инвестиционная привлекательность региона, проектная деятельность, концессионные соглашения, публичный и частный партнер, Концепция развития ГЧП, технологическая платформа

As domestic and foreign practice shows, that public-private partnership (PPP) is a mutually beneficial cooperation between government and business, which contributes to the development of the economy, social sphere, entrepreneurship, and solving problems in a particular territory. The active development of PPP in the Russian Federation began in 2015 and today it can be argued that PPP is developing as a social institution, its regulatory and legal framework has been formed, which is being supplemented and improved, there are organizational mechanisms and a management system in this area, PPP projects are being actively implemented, an increasing number of participants at the federal, regional and municipal levels. However, the level of development of PPP in the regions varies from high to low. The work is devoted to the study of the features of the development of public-private partnership in the Transbaikal Region. *The object of research* is public-private partnership as a social institution. *The subject of the study* is the factors of development and problems of PPP in the Transbaikal Region. *The purpose of the study* is to identify the specifics of the development of PPP in the Transbaikal Region, to develop recommendations for eliminating problem areas. *The research objectives* are the following: to reveal the concept, essence and advantages of public-private partnership; determine the level of development of PPP in the Transbaikal Region in the context of the regions of the Russian Federation and the regions of the Far Eastern Federal District; to give an analysis of the regulatory and organizational basis of PPP at the regional level; identify the problems of PPP in the Transbaikal Region; to give recommendations on improving the PPP sphere in the region. The theoretical basis of the study is related to the theories of public administration and state regulation of the economy. The author has used the methodology of a systematic approach, the principle of theory and practice unity, the principle of objectivity, as well as general scientific research methods: analysis and synthesis, logical method, comparison; sociological methods: expert survey. The paper presents an analysis of approaches to the definition of PPP in the scientific literature and legislative practice, gives a comparative description of PPP, its advantages and opportunities for the state and the private partner. The dynamics of the PPP development in the Transbaikal Region in the period from 2014 to 2020 is determined. This dynamics is determined by a number of factors and conditions that develop at the national and regional levels, such as economic and political factors, financial and legal conditions, technological progress and socio-cultural factors. The level of PPP development in the Transbaikal Region is not high, but there is a trend towards positive dynamics: the number of PPP projects is increasing; the legislative framework and organizational and financial conditions for the PPP development are being improved. The limiting factors are the low investment attractiveness of the region, the unbalanced system of planning and management of the PPP sphere, the insufficient number of highly qualified personnel in this area, the lack of a unified information platform and a specialized regional center for the PPP development. The driving factors for the development of the PPP sphere can be considered various benefits and preferences for investors in the Far Eastern Federal District, which the Transbaikal Region entered in 2018, the activity of the authorities and their competence. The paper presents recommendations for improving the PPP system, taking into account the best practices of other regions of the Russian Federation

Key words: region, public-private partnership (PPP), Transbaikal Region, rating of subjects of the Russian Federation in the field of PPP, problems and factors of PPP development, investment attractiveness of the region, project activities, concession agreements, public and private partner, PPP development concept, technological platform

Введение. Одним из главных условий развития современной российской экономики и социальной сферы, привлечения инвестиций и повышения качества товаров и услуг является реализация проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Как показывает отечественная и мировая практика, ГЧП – это эффективная форма сотрудничества между государством и бизнесом, локомотив развития территорий и решения проблем.

Государственно-частное партнерство в РФ развивается как социальный институт, сформирована его нормативно-правовая база, ко-

торая дополняется и совершенствуется, в этой сфере существуют организационные механизмы и система управления, активно реализуются проекты ГЧП, вовлекается всё большее количество участников на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Его преимущества очевидны: реализуются крупные инвестиционные проекты на взаимовыгодных условиях для бизнеса и государства, сокращаются бюджетные расходы на строительство и реконструкцию различных объектов, реализуются социально-значимые проекты с активным участием населения, организаций и орга-

нов власти, развивается предпринимательская активность. Президент РФ В. В. Путин, представляя ГЧП в качестве значимого механизма, обеспечивающего социально-экономический рост, неоднократно указывал на важность государственно-частного партнерства. Существуют разные формы ГЧП, наиболее распространенные – это концессии, офсетные контракты, договоры аренды и контракты жизненного цикла. По данным национального центра ГЧП, в 2021 г. реализовывалось 3562 инфраструктурных ГЧП-проекта с объемом финансирования 4,7 трлн р., из них 71 % – частные инвестиции [2. С. 8]. По отраслевой структуре на рынке преобладают проекты коммунально-энергетической сферы (2678 проектов), а по объему финансирования – проекты транспортного сектора (2807 млрд р.). В регионах РФ уровень развития ГЧП разный, что зависит от многих факторов. В исследовании мы изучили специфику развития ГЧП в Забайкальском крае.

Актуальность исследования. До 2018 г. государственно-частное партнерство в Забайкальском крае довольно редко находило свое применение в силу особенностей социально-экономического развития региона, его отсталости и депрессивности. Однако с переводом в 2018 г. Забайкальского края в Дальневосточный федеральный округ для края открылись новые возможности поддержки в экономической и социальной сферах, стимулирования инвестиционных проектов, льгот, развития территорий и бизнеса с возможностью использования механизмов ГЧП. В 2021 г. Дальневосточный федеральный округ наряду с Уральским и Южным федеральными округом были лидерами по душевым инвестициям, где в ГЧП-проекты вложено более 1 тыс. р. на человека [2. С. 10]. Актуальность исследования обусловлена и новыми социально-политическими и экономическими условиями, с политикой государства, направленной на активизацию процессов ГЧП, использованием проектной методологии и выстраиванием новой системы управления программами и проектами на федеральном и региональном уровнях.

Степень разработанности темы исследования. Необходимость использования механизмов ГЧП, предпосылки, преимущества и модели рассматриваются в работах А. В. Демина, С. В. Масловой, А. В. Трынова, М. А. Хатаевой, В. Н. Мочальникова, М. В. Клиновой и др. Опыт российской и международной практики ГЧП представлен в исследованиях

О. В. Иванова, А. О. Иншаковой, В. Г. Варнаевского, А. С. Беднякова и др. Правовые и нормативные аспекты ГЧП проанализированы в работах Р. С. Ильясова, В. Ф. Попондуполо, Е. А. Громовой, Е. Н. Белкиной, Ю. М. Беляковой и др. Существует большое количество публикаций в разрезе отраслей экономики по использованию в них механизмов ГЧП. На региональном уровне данную проблематику в своих исследованиях рассматривали Б. Б. Подгорный [10] (Курская область), К. И. Галынис, О. А. Макарова, Д. И. Тепляков [4; 7] (Забайкальский край), Т. А. Левченко [6] (Приморский край), Т. Г. Кожухова [5] (Новосибирская область), В. Н. Алферов [1] (Омская область), Л. А. Мареева [8] (Тульская область), В. В. Старцев [12] (Арктическая зона России), Ш. Узакова, А. Нурланов [15] (Казахстан), Г. А. Борщевский [3] (Москва и Ямало-Ненецкого автономного округ) и др.

Объект исследования – государственно-частное партнерство как социальный институт.

Предмет исследования – факторы развития и проблемы ГЧП в Забайкальском крае.

Цель исследования – выявить специфику развития ГЧП в Забайкальском крае, разработать рекомендации по устранению проблемных мест.

Задачи исследования:

- раскрыть понятие, сущность и преимущества государственно-частного партнерства;
- определить уровень развития ГЧП в Забайкальском крае в разрезе регионов РФ и регионов ДВФО;
- дать анализ нормативно-правовой и организационной основе ГЧП на региональном уровне;
- определить проблемы ГЧП в Забайкальском крае;
- дать рекомендации по совершенствованию сферы ГЧП в регионе.

Теоретическая основа исследования связана с теориями государственного управления и государственного регулирования экономики.

Методологическая основа. В работе использовалась методология системного подхода, принцип единства теории и практики, принцип объективности, а также общенаучные методы исследования: анализ и синтез, логический метод, сравнение; социологические методы: экспертный опрос и другие.

Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые документы в

сфере ГЧП в РФ и Забайкальском крае, материалы Министерства экономического развития РФ, Министерства экономического развития Забайкальского края, Национального центра ГЧП и рейтингового агентства «Эксперт РА».

Результаты исследования. Сущность и преимущества ГЧП. Согласно ФЗ № 224-ФЗ, государственно-частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ и услуг.

Другие определения ГЧП в научной и учебной литературе ориентированы на широкий и узкий подходы. В широком смысле ГЧП – взаимодействие между государством и публичными организациями, заключение договоров на средне- и долгосрочную перспективу, зада-

чей которых является решение всеобщих и территориальных проблем социально-экономического развития. Под такое определение подходят многие формы взаимодействия государства и бизнеса.

Узкий подход разграничивает проекты ГЧП от других видов партнерства, а также закрепляет конкретные условия их взаимодействия (распределение прав собственности, ответственности, рисков, обязательств, доходов и финансовых затрат). Узкое, строгое понимание ГЧП осуществляется в соответствии с нормами права существующего законодательства о ГЧП в РФ.

Вместе с тем, можно согласиться с мнением, что существующая практика ГЧП в РФ гораздо шире, чем законодательное определение [13. С. 43] Целесообразность и заинтересованность реализации проектов ГЧП для отдельных его участников определяется рядом преимуществ и привлекательных возможностей, сравнительная характеристика ГЧП для публичного и частного партнера представлена в табл. 1.

Таблица 1/ Table 1

Сравнительная характеристики ГЧП для публичного и частного партнера / Comparative characteristic of public private partnership for a public and private partner

Критерии / Criteria	Публичный партнер / Public partner	Частный партнер / Private partner
Цель ГЧП / goal of PPP	Увеличение объёмов и повышение качества предоставляемых обществу услуг. Рациональное управление государственной собственностью. Соглашения ГЧП приносят большие финансовые выгоды, высокий доход при соотношении цены и качества, чем другие альтернативные варианты партнерства / Increasing the volume and improving the quality of services provided to society. Rational management of state property. PPP agreements bring greater financial benefits, higher income and value for money than other alternative partnership options	Получение прибыли от совместной деятельности с государством, получение доступа к объектам, которые находятся под государственным руководством, получение других выгод – льготы, средства для развития бизнеса и т. д. / Getting profit from joint activities with the state, gaining access to objects that are under state control, receiving other benefits – benefits, funds for business development, etc
Интерес, мотивация / Interest, motivation	Реализация крупных инвестиционных проектов в условиях бюджетных ограничений. Использование ресурсов и компетенций частного партнера. Распределение рисков / Implementation of large investment projects under budget constraints. Using the resources and competencies of a private partner. Distribution of risks	Расширение источников финансирования и других ресурсов для предоставления разнообразных услуг, востребованных обществом, производство которых не финансируется государством в необходимых объемах. Долгосрочное сотрудничество с публичным партнером. Распределение рисков / Expansion of financing sources and other resources to provide a variety of services demanded by society, the production of which is not financed by the state in the required volumes. Long-term cooperation with a public partner. Distribution of risks

Окончание табл. 1

Критерии / Criteria	Публичный партнер / Public partner	Частный партнер / Private partner
Сильные стороны / Strengths	Право законодательной инициативы по корректированию и регулированию. Наличие инфраструктурных активов / The right of legislative initiative to correct and regulate. Availability of infrastructure assets.	Накопленный опыт управления сложными проектами. Применение инновационных подходов и технологий / Accumulated experience in managing complex projects. Application of innovative approaches and technologies
Вклад в проект / contribution to the project	Формирование необходимой институциональной среды. Создание нормативной базы. Государственные гарантии. Государственные инвестиции / Formation of the necessary institutional environment. Creation of a regulatory framework. State guarantees. Public investment	Инвестиции. Профессиональный опыт. Эффективное управление. Гибкость и оперативность при принятии решений / Investments. Professional experience. Effective management. Flexibility and efficiency in decision making

Уровень развития ГЧП в разрезе регионов РФ и место Забайкальского края. Согласно Приказу Министерства экономического развития РФ № 762 от 25.11.2019 г., рейтинг развития ГЧП в регионе определяется методикой среднего значения трех факторов:

1) опыт реализация соглашений о ГЧП в субъекте РФ;

2) уровень институционального закрепления сферы ГЧП в субъекте РФ;

3) уровень нормативно-правовой базы в сфере ГЧП в субъекте РФ.

Рейтинг отдельных субъектов по уровню развития ГЧП представлен в табл. 2 и 3¹.

Анализ представленных данных свидетельствует о невысоком уровне развития ГЧП в Забайкальском крае (46 место в 2019 г.), даже в сравнении соседними регионами, такими как Иркутская, Амурская области, Республика Бурятия, Хабаровский и Забайкальский край существенно им уступают. В рейтинге Дальневосточных субъектов РФ по уровню развития сферы ГЧП Забайкальский край занимает 6 место из 11. При этом важно обозначить оценку нормативно-правовой базы ГЧП – 17,3 балла, что является самым низким показателем во всем Дальневосточном федеральном округе.

Таблица 2 / Table 2

Рейтинг некоторых субъектов РФ по уровню развития сферы ГЧП, 2019 г./ Rating of some subjects of the Russian Federation by the level of development of the sphere of public private partnership, 2019

Субъект РФ/The subject of the Russian Federation	Место 2019 г. / Place, 2019	Уровень развития сферы ГЧП, баллов / level of development of the sphere of public-private partnership, points	Опыт, баллы / Experience, points	Нормативно-правовая база, баллы / Regulatory framework, points
Самарская область / Samara Region	1	98,7	70,0	28,7
г. Москва / Moscow	2	98,6	70,0	28,6
Московская область / Moscow region	3	98,0	70,0	28,0
Иркутская область / Irkutsk region	9	84,8	57,9	26,9
Амурская область/ Amur region	12	73,9	49,1	24,8
Республика Бурятия / Republic of Buryatia	27	50,9	24,2	26,7
Республика Саха (Якутия) / Republic of Sakha (Yakutia)	29	50,1	27,4	22,8
Хабаровский край / Khabarovsk region	32	49,6	25,9	23,8
Забайкальский край / Transbaikal region	46	37,5	20,2	17,3

¹Таблица составлена по данным платформы Росинфа, Министерства экономического развития РФ, национального центра ГЧП

Таблица 3 / Table 3

Рейтинг Дальневосточных субъектов РФ по уровню развития сферы ГЧП, 2019 г. / Rating of the Far Eastern regions of the Russian Federation by the level of development of the sphere of PPP, 2019 г.

Субъект РФ / The subject of the Russian Federation	Место 2019 г. / Place 2019	Уровень развития сферы ГЧП, баллов / level of development of the sphere of PPP, points	Опыт, баллы / Experience, points	Нормативно-правовая база, баллы / Regulatory framework, points
Амурская область / Amur region	1	73,9	49,1	24,8
Камчатский край / Kamchatka Krai	2	58,4	29,8	28,6
Республика Бурятия / Republic of Buryatia	3	50,9	24,2	26,7
Республика Саха (Якутия) / Republic of Sakha (Yakutia)	4	50,1	27,4	22,8
Хабаровский край / Khabarovsk region	5	49,6	25,9	23,8
Забайкальский край / Transbaikal region	6	37,5	20,2	17,3
Приморский край / Primorsky Krai	7	33,8	6,1	27,8
Сахалинская область / Sakhalin region	8	29,6	6,0	23,6
Магаданская область / Magadan Region	9	24,6	1,7	22,9
Чукотский автономный округ / Chukotka Autonomous Okrug	10	24,4	4,4	20,0
Еврейская автономная область / Jewish Autonomous Region	11	19,9	2,1	17,9

Вместе с тем, по данным Ассоциации участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» на 2020 г., можно увидеть, что место в рейтинге не остается не-

изменным и ежегодно меняется. В целом, наблюдается положительная динамика развития сферы ГЧП в Забайкальском крае (рис. 1).

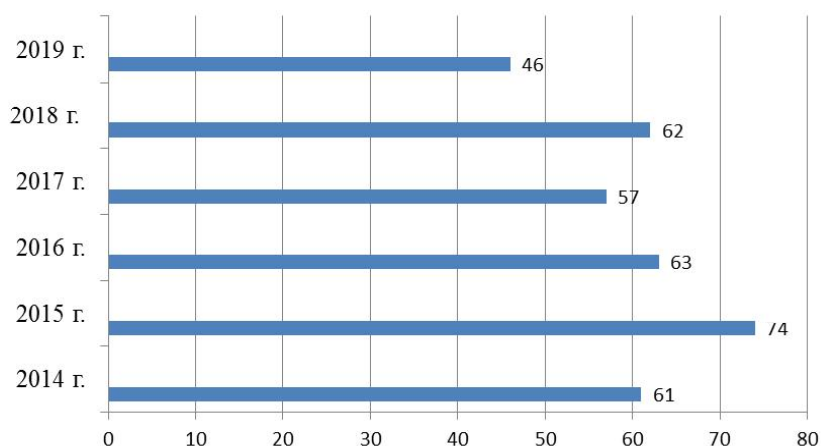


Рис. 1. Рейтинг ГЧП в Забайкальском крае, по данным Ассоциации участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» в период 2014-2020 гг. / Fig. 1. Rating of PPP in the Transbaikal Region according to the Association of Public-Private Partnership Participants «Public-Private Partnership Development Center» in the period 2014-2020

Система нормативно-правового регулирования ГЧП Забайкальского края. ГЧП в крае больше опирается не на свой свод законов, а на федеральный, в частности это ФЗ № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ФЗ № 115 «О концессионных соглашениях». Имеющиеся нормативно-правовые документы сферы ГЧП Забайкальского края немногочисленны и представлены в основном Постановлениями Правительства Забайкальского края в сфере инвестиционной деятельности, концессионных соглашений и стратегии социально-экономического развития. По данным экспертного опроса, законодательное регулирование ГЧП в Забайкальском крае находится на стадии становления. Не хватает такого документа как Концепция или Стратегия развития государственно-частного партнерства в Забайкальском крае, которая способствовала бы интеграции и слаженной работе всех частей такого сложного института как ГЧП.

По результатам экспертного опроса выявлены и такие правовые сложности как отсутствие нормативно-правовых актов, регулирующих процедуру предварительных переговоров; отсутствие актов, регулирующих вопросы контроля и мониторинга объектов ГЧП; неоднозначность применения норм закона о ГЧП; сложность в закреплении гарантий при заключении соглашений о ГЧП; отсутствие конкретных схем реализации ГЧП. По данным Национально Центра ГЧП эти проблемы характерны для многих субъектов РФ.

Участники ГЧП. В Забайкальском крае полномочия, предусмотренные Федеральным законом № 224-ФЗ, осуществляет Министерство экономического развития Забайкальского края, в котором имеется Отдел инвестиционной политики и государственно-частного партнерства, который обеспечивает координацию реализации инвестиционных проектов, федеральных государственных программ, инновационной политики, а также развитие государственно-частного партнерства, создание и функционирование особых экономических зон, промышленных парков, территорий опережающего социально-экономического развития в Забайкальском крае. Другими заинтересованными участниками развития сферы ГЧП в регионе является ак-

ционерное общество «Корпорация развития Забайкальского края», которое имеет статус специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами в Забайкальском крае; Министерство жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, цифровизации и связи Забайкальского края; Правительство Забайкальского края, Совет по улучшению инвестиционного климата, взаимодействию с инвесторами и развитию государственно-частного партнерства; общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». В названной общественной организации функционирует комитет по развитию ГЧП.

Взаимодействие всех заинтересованных сторон представим в виде схемы (рис. 2) и отметим, что в настоящее время она только формируется, не закреплена ни в одном нормативно-правовом документе.

В Забайкальском крае отсутствует региональный Центр развития ГЧП, которые есть в других регионах России, таких как Хабаровский край, Калужская и Оренбургская области, Чувашская Республика и т. д. Данный орган является тем ведущим и связующим звеном, который интегрирует все структурные элементы системы управления ГЧП.

Взаимодействие участников ГЧП и потенциально-заинтересованных сторон в крае осуществляется на нерегулярной основе, наблюдается недостаточный уровень информирования о работе системы ГЧП и компетенций для привлечения потенциальных инвесторов и проработки ГЧП-проектов. По мнению экспертов, наблюдается малое число специалистов в сфере государственного управления проектами-ГЧП не только в Забайкальском крае, а вообще в России.

Практика реализации ГЧП в Забайкальском крае. Как показал анализ, практика реализации государственно-частного партнерства в Забайкальском крае включает следующие виды проектов:

- 1) вовлечение в инвестиционный процесс имущества, находящегося в собственности Забайкальского края;
- 2) реализация инвестиционных проектов, в том числе инвестиционных проектов краевого значения;
- 3) реализация инновационных проектов;
- 4) арендные и лизинговые отношения;
- 5) концессионные соглашения;



Рис. 2. Взаимодействие участников ГЧП / Fig. 2. Interaction between PPP participants

6) соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического развития Забайкальского края.

Наиболее распространенной формой ГЧП в Забайкальском крае являются концессионные соглашения (95 % случаев). Такие договоры заключаются в основном в коммунально-энергетической инфраструктуре, в меньшей степени представлена такими сферами как транспорт, сельское хозяйство и здравоохранение.

Ежегодно Правительство Забайкальского края утверждает перечень объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о государственно-частном партнерстве. Реализацию проектов ГЧП можно отследить на сайте torgi.gov.ru, где представлена информация о конкурсах на право заключения концессионных соглашений/соглашений о ГЧП/МЧП и о предложениях инвесторов. Основными объектами являются объекты водоснабжения и водоотведения, горячего водоснабжения, теплоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами.

Наиболее яркими примерами проектов ГЧП можно назвать Проект автономной гибридной энергоустановки в с. Менза Красночикойского района Забайкальского края (2017 г., стоимость концессионного договора по строительству энергоустановки составила 73 млн р.); концессионное соглашение в сфере развития транспортной инфраструктуры между Министерством строительства, дорожного

хозяйства и транспорта Забайкальского края и «Ростелеком» (2015–2023 гг., 3,5 млрд р.); концессионное соглашение между Министерством жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, цифровизации и связи Забайкальского края и АО «Энергосервисная компания Сибири» в отношении объектов электроснабжения на территории Забайкальского края. (2020 г., стоимость проекта - 583 млн р.) и др.

Проблемы и направления совершенствования сферы ГЧП в Забайкальском крае. На основании исследования, определены следующие проблемы государственно-частного партнерства в Забайкальском крае:

- неполная нормативно-законодательная базы ГЧП;
- недостаточный уровень информирования потенциальных частных партнеров о возможном участии в проектах ГЧП;
- отсутствие единых институтов развития ГЧП;
- низкий уровень заинтересованности частных партнеров в реализации проектов ГЧП, связанный в первую очередь с уровнем инвестиционной привлекательности региона, некоторыми правовыми ограничениями и барьерами, неразвитостью налогового стимулирования и тарифного законодательства.

По данным рейтингового агентства «Эксперт РА», который ежегодно проводит исследования в области инвестиционной привлекательности регионов России, Забайкальский край в 2020 г., как и в предыдущем году, вошел в группу регионов «Пониженный потенциал –

высокий риск (ЗС1)» наряду с Республикой Бурятией, заняв 74 место [11].

Другой важной проблемой в развитии сферы ГЧП является отсутствие специализированного органа, который нес бы ответственность за проекты государственно-частного партнерства и сопровождал бы их. Имеющийся в Министерстве экономического развития Забайкальского края Отдел инвестиционной политики и ГЧП выполняет только координационную и методическую функции в рамках реализации проектов ГЧП. При этом отметим, что полномочия в данной сфере имеют Правительство, Министерство экономического развития и Администрация Губернатора, что порождает бюрократические издержки. Все они, разрабатывая проекты, исходят из собственных представлений о партнерстве. Отсутствие единого специализированного органа не позволяет сформировать в регионе эффективную систему планирования и сопровождения проектов, наладить сотрудничество с ведущими финансовыми институтами и институтами развития.

Названные проблемы порождают противоречия между партнерами при распределении рисков, приводят к сложностям сохранения в кризисных экономических условиях гарантий и взаимных обязательств партнеров.

Еще одной проблемой является отсутствие информационного ресурса в сфере ГЧП. Общество, власть и бизнес имеют неполное, иногда искаженное представление о сути концессий, соглашений, практике их применения, возможных социально-экономических последствиях. Необходимо создать специализированную платформу, которая включала бы перечень объектов, в отношении которых планируется заключить соглашения о ГЧП и концессионные соглашения; данные о текущем состоянии проектов, стадии реализации; информацию о конкурсах и процедурах подачи заявки в рамках частной инициативы; информацию о преимуществах, налоговых льготах и иных мерах поддержки проектов ГЧП.

Исследование показало, что в Забайкальском крае отсутствует комплексный подход к развитию институционального закрепления ГЧП, слабо проработаны экономические, правовые, организационные механизмы функционирования и регулирования государственно-частного партнерства.

2020 г. стал испытанием для всех сфер жизнедеятельности. Из-за сложившейся эпидемиологической обстановки многие проек-

ты и программы не реализованы, приостановлены многие инфраструктурные проекты. В результате увеличились сроки реализации ГЧП-соглашений, участники проектов столкнулись с существенным удорожением материалов и оборудования.

Количество запущенных в 2020 г. проектов по сравнению с 2019 г. сократилось вдвое. Национальный Центр ГЧП говорил о том, что рост рынка инфраструктурных инвестиций прервался: отрасль ГЧП по количеству сделок и объемам привлекаемых инвестиций вернулась к уровню 2010 г. Генеральный директор Национального Центра ГЧП в конце 2020 г. заявлял, что единственный шанс для спасения рынка – включить ГЧП в нацпроекты.

В качестве первоочередных направлений совершенствования сферы ГЧП Забайкальского края предлагается:

- 1) совершенствование правовой базы в сфере ГЧП, выработка единой Концепции развития ГЧП в Забайкальском крае; принятие закона, регулирующего основы организации, регулирования и контроля над ГЧП в Забайкальском крае;
- 2) развитие финансовых механизмов и инструментов, используемых при реализации проектов ГЧП;
- 3) формирование комплексной системы управления сферой ГЧП, создание единого органа (Центра) по вопросам ГЧП;
- 4) активизация образовательной и кадровой работы в рамках ГЧП;
- 5) создание условий информационного обеспечения и развитие информационной платформы ГЧП.

Следует выделить такое направление как использование методологии проектного управления, об этом в своей работе пишут ученые М. В. Намахова, Е. В. Малахов, Н. В. Алесина [9. С. 117], и считают, что использование портфельно-проектного подхода позволит перейти от отдельного управления проектами к комплексному управлению сбалансированным портфелем проектов.

Интересным считаем предложение ученых по созданию технологической платформы в регионе как инструмента коммуникации всех участников ГЧП (бизнеса, науки, образования, государства, общества) [14. С. 685–686]. По нашему мнению, создание и использование такой платформы возможно не только для инновационных регионов, как пишут авторы, но и весьма полезны и целесообразны будут для

всех других типов регионов, способствуя их активному развитию.

Выводы. ГЧП рассматривается как система, как социальный институт, на который оказывают влияние экономические и политические тенденции, финансовые и правовые условия, которые складываются на национальном и региональном уровнях, большое значение оказывает технологический прогресс и социально-культурные факторы.

Уровень развития ГЧП в Забайкальском крае невысокий, но есть тенденция к положительной динамике: с каждым годом повышается рейтинг, увеличивается количество ГЧП-проектов, совершенствуется законодательная база и организационно-финансовые условия развития ГЧП.

Сдерживающими факторами являются низкая инвестиционная привлекательность региона, несбалансированная система планирования и управления сферой ГЧП, недостаточное количество высококвалифицирован-

ных кадров в этой сфере, отсутствие единой информационной платформы и специализированного регионального центра по развитию ГЧП. Движущими факторами развития сферы ГЧП можно считать различные льготы и преференции для инвесторов в ДВФО, активность органов власти и их компетентность.

В современных условиях ГЧП в Забайкальском крае сталкивается с множеством трудностей, которые необходимо преодолевать и активно развивать сферу ГЧП, так как данный институт способен создавать синергетические предпосылки в решении многих проблем региона. Как показывает передовой опыт, условиями развития ГЧП являются наличие эффективной законодательной базы, эффективная система стратегического планирования в регионе, наличие сильных органов управления по развитию ГЧП, использование методологии проектного управления, эффективное взаимодействие всех участников ГЧП.

Список литературы

1. Алферов В. Н., Климьяч К. А. Государственно-частное партнерство как инструмент устойчивого развития региона // Проблемы современной экономики. 2020. № 2. С. 195–199.
2. Аналитический обзор АНО «Национальный Центр ГЧП». Текст: электронный // Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. 2021. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/312/312a2ad6182866e21407990ab0bb16a2.pdf>. (дата обращения: 14.08.2022).
3. Борщевский Г. А. Создание институциональных условий для привлечения инвестиций в инфраструктуру: опыт российских регионов // Вопросы экономики. 2019. № 2. С. 134–157.
4. Галынис К. И. Концессионные соглашения как инструмент муниципально-частного партнерства // Вестник Забайкальского государственного университета. 2017. Т. 23, № 8. С. 132–143.
5. Кожухова Т. Г. Государственно-частное партнерство в развитии регионов. Текст: электронный // Вектор экономики. 2019. № 11. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_41548685_66602609.pdf (дата обращения: 14.08.2022).
6. Левченко Т. А. Развитие государственно-частного партнерства в Приморском крае: основные тенденции, факторы и перспективы // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2020. № 3. С. 50–58.
7. Макарова О. А., Тепляков Д. И. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в горнодобывающей отрасли Забайкальского края // Молодой учёный. 2021. № 47. С. 117–119.
8. Мареева Л. А. Государственно-частное партнерство в Тульской области // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. 2019. № 13. С. 72–74.
9. Намханова М. В., Алесина Н. В., Малахов Е. В. Совершенствование региональной системы управления проектами государственно-частного партнерства по модернизации социальной инфраструктуры // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. № 6. С. 111–119.
10. Подгорный Б. Б. Состояние государственно-частного партнерства в регионе: постановка проблемы // Известия Юго-Западного государственного университета. 2019. Т. 9, № 6. С. 210–220.
11. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов RAEX за 2020 год. Текст: электронный // ООО «РАЭК Аналитика». URL: <https://raex-a.ru/ratings/regions/2020> (дата обращения: 21.08.2022).
12. Старцев В. В. Государственно-частное партнерство и его возможности для развития Арктической зоны Российской Федерации // Финансовая экономика. 2022. № 5. С. 163–165.
13. Трашкин И. С. Гармонизация терминов проектного финансирования и государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов // Банковское дело. 2022. № 4. С. 40–47.

14. Sochneva E. N., Voronin E. A., Zyablikov D. V. Social and economic policy of Krasnoyarsk territory as a region of innovative development // *Siberian Journal of Science and Technology*. 2017. Vol. 18, no 3. P. 680–689.
15. Uzakova Sh., Nurlanov A. Public-private partnership in gaining sustainable development goals in Kazakhstan // *Central Asian Economic Review*. 2021. No. 2. P. 131–140.

References

1. Alferov V. N., Klimyatch K. A. *Problemy sovremennoy ekonomiki* (Problems of the modern economy), 2020, no. 2, pp. 195–199.
2. Investitsii v infrastrukturu i GChP. 2021 (Investments in infrastructure and PPP). Available at: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/312/312a2ad6182866e21407990ab0bb16a2.pdf> (date of access: 14.08.2022). Text: electronic.
3. Borshhevsky G. A. *Voprosy ekonomiki* (Economic issues), 2019, no. 2, pp. 134–157.
4. Galynis K.I. *Vestnik Zabayskogo gosudarstvennogo universiteta* (Bulletin of the Transbaikalian State University), 2017, vol. 23, no 8, pp. 132–143.
5. Kozhuhova T.G. *Vektor ekonomiki* (The vector of the economy), 2019, no. 11. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_41548685_66602609.pdf (date of access: 14.08.2022). Text: electronic.
6. Levchenko T. A. *Vestnik Astrahanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta* (Bulletin of the Astrakhan State Technical University), 2020, no. 3, pp. 50–58.
7. Makarova O. A., Teplyakov D. I. *Molodoy ucheny* (Young scientist), 2021, no. 47, pp. 117–119.
8. Mareeva L. A. *Vestnik obrazovatel'nogo konsortsiya Srednerusskiy universitet* (Bulletin of the Central Russian University Educational Consortium), 2019, no. 13, pp. 72–74.
9. Namkhanova M.V., Alesina N.V., Malakhov E.V. *Vestnik Zabayskogo gosudarstvennogo universiteta* (Bulletin of Transbaikalian State University), 2018, no. 6, pp. 111–119.
10. Podgorny B. B. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta* (Proceedings of the Southwestern State University), 2019, vol.9, no 6, pp. 210–220.
11. ООО «RAEKS Analitika» (LLC «RAEX Analytics»). Available at: <https://raeh-a.ru/ratings/regions/2020> (date of access: 21.08.2022). Text: electronic.
12. Startsev V.V. *Finansovaya ekonomika* (Financial economics), 2022, no. 5, pp. 163–165.
13. Trashkin I. S. *Bankovskoe delo* (Banking), 2022, no. 4, pp. 40–47.
14. Sochneva E. N., Voronin E. A., Zyablikov D.V. *Siberian Journal of Science and Technology*, 2017, vol. 18, no. 3, pp. 680–689.
15. Uzakova Sh., Nurlanov A. *Central Asian Economic Review*, 2021, no. 2, pp. 131–140.

Информация об авторе

Information about the author

Сапожникова Татьяна Ильинична, канд. социол. наук, доцент ВАК, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия. Область научных интересов: геронтосоциология, социология управления, проектное управление
sapti@mail.ru

Tatyana Sapozhnikova, Candidate of sociological sciences, associate professor, assistant professor, State, Municipal Administration and Politics department, Transbaikalian State University, Chita, Russia. Scientific interests: gerontology, sociology of management, project management

Для цитирования

Сапожникова Т. И. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации: региональный аспект (на примере Забайкальского края) // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2022. Т. 28, № 8. С. 70–80. DOI: 10.21209/2227-9245-2022-28-8-70-80.

Sapozhnikova T. Development of public-private partnership in the Russian Federation: a regional aspect (on the example of the Transbaikalian Region) // *Transbaikalian State University Journal*, 2022, vol. 28, no. 8 pp. 70–80. DOI: 10.21209/2227-9245-2022-28-8-70-80.

Статья поступила в редакцию: 11.08.2022 г.
Статья принята к публикации: 20.09.2022 г.