

Вестник МИРБИС. 2022. № 3 (31)'. С. 41–46.

Vestnik MIRBIS. 2022; 3 (31)': 41–46.

Научная статья

УДК 339.923

DOI: 10.25634/MIRBIS.2022.3.4

Краткий анализ практик государственно-частного партнерства в городах

Владимир Борисович Зотов^{1,2}, Кристина Олеговна Терехова^{1,3}

1 Государственный университет управления (ГУУ), Москва, Россия.

2 zotov-vladimir@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>

3 79154056419@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>

Аннотация. В данной статье рассмотрена проблематика применения в России механизма ГЧП на уровне городских агломераций. Приведены статистические данные по реализации ГЧП-проектов в условиях городской среды и проведен анализ результатов исследований Национального Центра ГЧП. Определены проблемные аспекты развития механизма ГЧП в городских образованиях. Разработаны рекомендации для расширения масштабов и повышения эффективности реализации ГЧП-проектов на муниципальном уровне. Отдельно отмечена необходимость применения положительного иностранного опыта в российских условиях в области финансирования ГЧП-проектов.

Ключевые слова: муниципальное образование, ГЧП, управление, эффективность, проблема.

Для цитирования: Зотов В. Б. Краткий анализ практик государственно-частного партнерства в городах / В. Б. Зотов, К. О. Терехова. DOI 10.25634/MIRBIS.2022.3.4 // Вестник МИРБИС. 2022; 3: 41–46.

JEL: F43, C22, O57

Original article

A brief analysis of the practice of public-private partnership in cities

Vladimir B. Zotov^{4,5}, Kristina O. Terekhova^{4,6}

4 State University of Management, Moscow, Russia.

5 zotov-vladimir@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>

6 79154056419@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>

Abstract. This article discusses the problems of the use of the PPP mechanism in Russia at the level of urban agglomerations. Statistical data on the implementation of PPP projects in an urban environment are presented and the analysis of the research results of the National PPP Center is carried out. The problematic aspects of the development of the PPP mechanism in urban entities are identified. Recommendations have been developed to expand the scope and improve the efficiency of the implementation of PPP projects at the municipal level. The necessity of applying positive foreign experience in the Russian conditions in the field of financing PPP projects was separately noted.

Key words: municipal formation, PPP, management, efficiency, problem.

For citation: Zotov V. B. A brief analysis of the practice of public-private partnership in cities. By V. B. Zotov, K. O. Terekhova. DOI 10.25634/MIRBIS.2022.3.4. *Vestnik MIRBIS*. 2022; 3: 41–46 (in Russ.).

JEL: F43, C22, O57

В условиях действия негативных макроэкономических факторов, преодоления последствий пандемии коронавирусной инфекции и влияния ограничений санкционной экономики, ограниченности бюджетной составляющей и собствен-

ных финансовых ресурсов муниципальных образований важное значение приобретает использование механизмов государственного или муниципального частного партнерства (ГЧП и МЧП, соответственно) на муниципальном уровне. При этом одной из сторон сотрудничества выступает частный бизнес, а с другой стороны в данной схеме участвует государство в лице федеральных/

региональных властей или местного самоуправления.

На сегодняшний день три четверти населения России проживает в городских образованиях, которые, в свою очередь, формируют около 70 % ВВП государства. Кроме решения социальных задач перед муниципальными властями сегодня стоит задача по формированию комфортной и безопасной городской инфраструктуры. В этой связи, несмотря на изменения экономической конъюнктуры, для достижения национальных целей развития городам необходимо более активно внедрять механизм ГЧП/МЧП, использование которых способно качественно повлиять на

удовлетворение растущего спроса граждан на современное качество жизни. Более того, привлечение инвестиций на принципах ГЧП ориентирует управленческие команды на формирование новых компетенций и применение технологических решений.

Согласно статистическим данным Национального Центра ГЧП [Основные тренды... 2021], по результатам 2021 года проекты на муниципальном уровне являлись самыми многочисленными, но доля частных инвестиций в них по сравнению с ГЧП, реализуемыми на федеральном и региональном уровнях, была значительно меньше (рисунок 1).

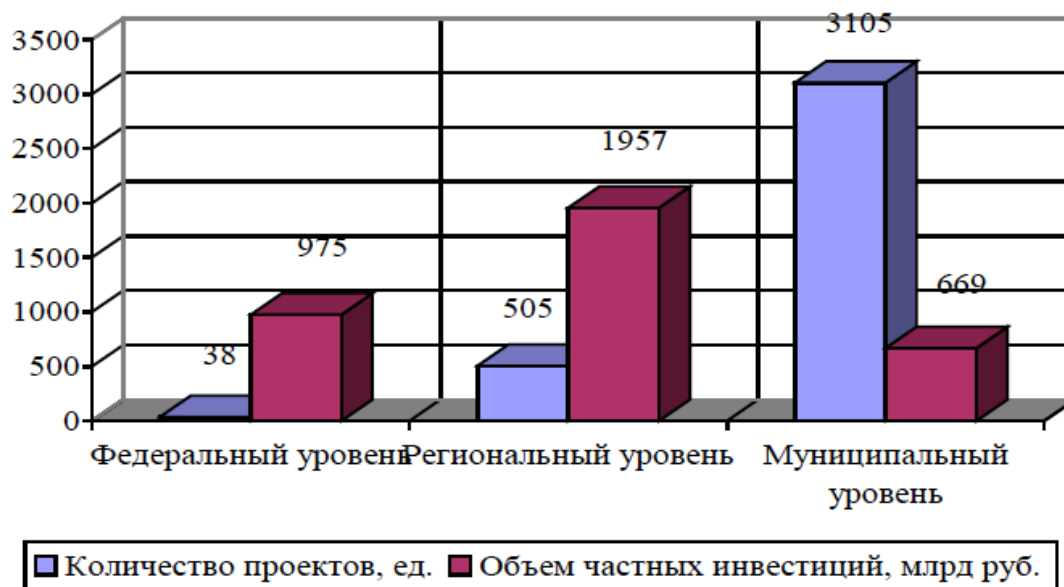


Рис. 1. Проекты ГЧП по уровню реализации

Источник: рисунок авторов по данным [Основные тренды... 2021]

Данное положение можно объяснить тем, что проекты ГЧП федерального и регионального уровня выступают самыми масштабными и поэтому их финансирование значительное, так как в основном данные проекты реализуются в области транспортной инфраструктуры. На муниципальном же уровне реализуется множество проектов ГЧП различной направленности (сфера ЖКХ, здравоохранение, образование, городской транспорт и др.), которые требуют меньшего финансирования.

С позиции анализа масштабов и специфики реализации ГЧП-проектов на городском уровне крайне интересными выглядят данные Национального Центра ГЧП по формированию рейтинга городов [Рейтинг городов... 2021] и проводимым инвестициям в развитие городской инфраструк-

туры [Инвестиции в развитие... 2021]. В рейтинге городов по уровню развития ГЧП представлено 110 городов, а сам рейтинг формируется на основе официальной информации муниципальных образований.

Сегодня в муниципальных образованиях используются различные механизмы классического ГЧП и квази-ГЧП, к которым необходимо отнести следующие (рисунок 2).

При этом согласно статистическим данным Национального Центра ГЧП чаще всего на муниципальном уровне реализуются концессионные соглашения и соглашения о ГЧП/МЧП. В большинстве случаев ГЧП-проекты реализуются в отношении коммунально-энергетической инфраструктуры и реализации социальных проектов [Рейтинг городов... 2021].



Рис. 2. Формы ГЧП/МЧП

Источник: рисунок авторов по данным [Глушко 2021]

Необходимо отметить, что эффективность реализации инфраструктурных ГЧП-проектов во многом зависит от системы планирования, которая обеспечивается путем закрепления ключевых направлений данного механизма в комплексной стратегии социально-экономического развития города, а также в отдельных программах приоритетных отраслей. Это позволяет сформировать ресурсную базу, определить перспективные цели и задачи, обозначить политику в сфере ГЧП, тем самым обеспечить синергетический эффект для экономики и населения в результате взаимодействия бизнеса и государства [Нечаев 2021].

Но на уровне нормативных актов муниципальных образований наиболее часто встречаются следующие несоответствия:

- отсутствие некоторых этапов в порядках межведомственного взаимодействия;
- предусматривается межведомственное взаимодействие только при инициировании проекта публичной стороной;
- учтен порядок межведомственного взаимодействия только для одной формы (для соглашений о ГЧП (МЧП) или концессионных соглашений).

Анализ показывает, что только у 13 % городов из рейтинга Национального Центра ГЧП в утвержденных нормативных актах в сфере межведомственного взаимодействия полностью со-

держались необходимые этапы, еще у 45 % городов отсутствовал тот или иной этап и у 40 % муниципальных образований не было закрепленного порядка межведомственного взаимодействия.

Важным правовым и организационным аспектом при реализации проектов ГЧП является определение уполномоченного органа в муниципальном образовании, который выполняет ключевые функции при выстраивании механизма работы с инвесторами, запуске инфраструктурных проектов и участии в его жизненном цикле на разных стадиях реализации [Чарикова 2021]. Но в ходе анализа рейтинга Национального Центра ГЧП установлено, что из 110 рассматриваемых городов подобные уполномоченные органы имеются только в 85 муниципальных образованиях (77 % от общего количества).

Также не менее важным элементом проектного управления сферой ГЧП/МЧП в муниципальном образовании является создание межведомственного органа, ответственного за рассмотрение иницируемых проектов и выработку муниципальной политики в сфере ГЧП/МЧП. Но из 110 рассматриваемых городов подобные межведомственные органы имелись только в 70 % муниципальных образованиях.

Специализированная структура по сопровождению проектов занимает приоритетное место в системе управления сферой ГЧП/МЧП в муни-

ципальном образовании, что позволяет использовать механизм «одного окна» при сопровождении проектов, оказывать содействие в привлечении финансирования и продвижении проектов, а также осуществлять иные полномочия в соответствии с учредительными документами. Но из всех рассмотренных городов подобная специализированная структура присутствовала только в 26 муниципальных образованиях (24 % от общего количества).

Качество институциональной среды, нормативной правовой базы, структурирования и запуска проектов ГЧП зависит от соответствующей подготовки и квалификации кадров в органах местного самоуправления. Организация образовательных мероприятий должна носить системный характер в силу имеющего место обновления муниципальных команд. Также стоит учитывать изменения, которые вносятся не только в законодательство, связанное с реализацией проектов ГЧП, но и в отраслевые законодательные и подзаконные акты. В 10 городах таких специалистов нет вообще (9 % от общего количества), в 100 городах (78 % от общего количества) имеется хотя бы один специалист, а в 14 городах — 5 и более сотрудников (13 % от общего количества).

Немаловажным параметром при реализации политики в сфере ГЧП в муниципальном образовании является разработка и последующее опубликование методических рекомендаций для частных инвесторов и публичной стороны по инициированию и реализации проектов ГЧП, взаимодействию с органами местного самоуправления, а также иных документов и материалов, упрощающих инициирование и запуск инфраструктурных проектов на принципах ГЧП. Но только у 7 % городов размещенные методические рекомендации на официальном сайте (инвестиционном портале) полностью содержат необходимые сведения и соответствуют критериям методологии рейтинга.

Исходя из проведенного анализа, можно сформулировать ряд рекомендаций для расширения масштабов и повышения эффективности реализации ГЧП-проектов на муниципальном уровне:

- проведение анализа действующих муниципальных программ с целью определения целесообразности замещения запланированных прямых бюджетных инфраструктурных инвестиций на внебюджетные с ис-

пользованием механизмов ГЧП/МЧП;

- использование готовых решений для запуска проектов ГЧП/МЧП, аккумулирующих методические материалы по теме ГЧП/МЧП;
- формирование системного подхода при разработке ГЧП/МЧП-планов;
- привлечение специализированных структур к разработке проектов ГЧП, а также проведение на ранних этапах экспертизы документации отраслевыми экспертами на предмет качества правового и финансового структурирования.

Кроме этого, полагаем, что российские власти должны шире использовать позитивный иностранный опыт в области реализации ГЧП-проектов на муниципальном уровне, прежде всего, с позиции привлечения необходимых финансовых ресурсов с помощью населения. Это выглядит важным с позиции бюджетных ограничений и снижения поступлений в муниципальную казну ввиду негативных макроэкономических тенденций.

К наиболее перспективным инструментам финансирования различных ГЧП-проектов на уровне городской инфраструктуры и урбанизированной социальной среды следует отнести:

револьверные фонды (выдача инвестиционного кредита на реализацию инфраструктурного проекта с последующим возвращением в него части дополнительно вырученных или сэкономленных средств для последующего финансирования новых проектов);

- муниципальные, «зеленые» (экологические), бессрочные и социальные облигации;
- механизмы привлечения средств институциональных инвесторов;
- краудфандинг (привлечение широких слоев населения к финансированию социально значимых проектов);
- механизмы перехвата прироста стоимости (полное или частичное возвращение в городской бюджет ренты, которую дополнительно получает частный сектор в связи с повышением привлекательности местоположения при создании инфраструктурного объекта, построенного за счет бюджетных средств).

Таким образом, проведенный краткий анализ показал, что в отношении реализации ГЧП-про-

ектов на муниципальном уровне существует ряд проектов, а также расширение схем их финанси- проблемных аспектов. Для их устранения необ- рования за счет привлечения средств институци- ходима систематизация деятельности по управ- ональных инвесторов и населения, а также эмис- лению подготовкой и реализацией подобных сионной деятельности муниципалитетов.

Список источников

1. Глушко 2021 — Глушко Ю. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в России. EDN: KLOXCU // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2021; 1:172–182.
2. Инвестиции в развитие... 2021 — Инвестиции в развитие городской инфраструктуры : Зарубежные и российские тренды. Национальный Центр ГЧП, 2021. 39 с. Текст : электронный. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/e74/e7449111d9d1fcfc2a1030a21adcffab.pdf> (дата обращения 27.05.2022).
3. Нечаев 2021 — Нечаев С. А. Муниципально-частное партнерство: практика внедрения и правовое регулирование в Российской Федерации / С. А. Нечаев, И. А. Астафьева. EDN: AYHJDK // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021;3-2:161–166. ISSN: 2524-0986.
4. Основные тренды... 2021 — Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2021 года : Аналитический обзор. Национальный Центр ГЧП, 2021. 26 с. Текст : электронный. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf> (дата обращения 27.05.2022).
5. Рейтинг городов... 2021 — Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства. Национальный Центр ГЧП, 2021. 32 с. Текст : электронный. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/efd/efdec72c6b13619b77d34c0604f93fcd.pdf> (дата обращения 27.05.2022).
6. Чарикова 2021 — Чарикова Ю. С. Применение государственно-частного партнерства в государственном и муниципальном управлении. EDN: SWXQWW // Управление изменениями: перспективы нового десятилетия : сборник трудов конференции. Москва, 2021. 382 с. С. 78–84. EDN: BFHHQS.

References

1. Glushko Yu. V. Sovershenstvovaniye mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [Improving the mechanism of public-private partnership in Russia]. EDN: KLOXCU. *Nauchnyy vestnik: finansy, banki, investitsii* [Scientific Bulletin: finance, banks, investments]. 2021; 1:172-182.
2. *Investitsii v razvitiye gorodskoy infrastruktury : Zarubezhnyye i rossiyskiye trendy* [Investments in the development of urban infrastructure : Foreign and Russian trends]. National PPP Center, 2021. 39 p. Text : electronic. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/e74/e7449111d9d1fcfc2a1030a21adcffab.pdf> (Accessed 05/27/2022).
3. Nechaev S. A. Munitsipal'no-chastnoye partnerstvo: praktika vnedreniya i pravovoye regulirovaniye v Rossiyskoy Federatsii [Municipal-private partnership: implementation practice and legal regulation in the Russian Federation]. By S. A. Nechaev, I. A. Astafieva. EDN: AYHJDK. *Aktual'nyye nauchnyye issledovaniya v sovremennom mire* [Actual scientific research in the modern world]. 2021;3-2:161–166. ISSN: 2524-0986.
4. *Osnovnyye trendy i statistika rynka GCHP po itogam 2021 goda : Analiticheskiy obzor* [Main trends and statistics of the PPP market in 2021 : Analytical review]. National PPP Center, 2021. 26 p. Text : electronic. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf> (accessed 05/27/2022).
5. *Reyting gorodov po urovnyu razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Rating of cities by the level of development of public-private partnership]. National PPP Center, 2021. 32 p. Text : electronic. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/efd/efdec72c6b13619b77d34c0604f93fcd.pdf> (Accessed 05/27/2022).
6. Charikova Yu. S. Primeneniye gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v gosudarstvennom i munitsipal'nom upravlenii [The use of public-private partnership in state and municipal management]. EDN: SWXQWW. *Upravleniye izmeneniyami: perspektivy novogo desyatiletia* [Change Management: Perspectives for a New Decade] : Proceedings of the Conference. Moscow, 2021. 382 p. pp. 78–84. EDN: BFHHQS.

Информация об авторах:

Зотов Владимир Борисович — доктор экономических наук, профессор. Researcher ID: C-9997-2019, SPIN-код: 2655-8236, Author ID (РИНЦ): 370877; **Терехова Кристина Олеговна** — аспирант. SPIN-код: 9989-2211, Author ID (РИНЦ): 1081080.

Место работы авторов: ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», Рязанский проспект, 99, Москва 109542, Россия.

Information about the authors:

Zotov Vladimir B. Zotov – Doctor of Economics, Professor, Researcher ID: C-9997-2019, SPIN-code: 2655-8236, Author ID (RSCI):

370877; **Terekhova Kristina O.** – postgraduate student. SPIN: 9989-2211, Author ID (RSCI): 1081080.

Place of work of the authors: FSBEI HE "State University of Management", 99 Ryazansky prospect, Moscow 109542, Russia.

Статья поступила в редакцию 05.06.2022; одобрена после рецензирования 20.06.2022; принята к публикации 20.09.2022.

The article was submitted 06/05/2022; approved after reviewing 06/20/2022; accepted for publication 09/20/2022.