

УДК 330.34

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ**Коношко Л.В.,**Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск,
email: managerzo@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты совершенствования механизмов государственно-частного партнерства в России. Проанализированы различные научные подходы к определению сущности ГЧП, предложено авторское определение данного понятия. Исследованы основные формы реализации проектов ГЧП, особенности их нормативно-правового регулирования и механизмы государственной поддержки. На примере Хабаровского края выявлены ключевые проблемы в сфере ГЧП: недостаточная инвестиционная привлекательность региона, административные барьеры, несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточная информационная открытость и низкая конкуренция при проведении конкурсов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционная привлекательность, концессионное соглашение, инфраструктурные проекты, региональное развитие, Хабаровский край, нормативно-правовое регулирование, административные барьеры, частные инвестиции.

IMPROVEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISMS IN KHABAROVSK KRAI**Konoshko L.V.,**Pacific State University, Khabarovsk,
email: managerzo@mail.ru

Abstract. The article deals with theoretical and practical aspects of improving the mechanisms of public-private partnership in Russia. Various scientific approaches to the definition of PPP essence are analyzed, the author's definition of this concept is proposed. The main forms of PPP projects realization, peculiarities of their legal regulation and mechanisms of state support are studied. Using Khabarovsk Krai as an example, key problems in the PPP sphere are identified: insufficient investment attractiveness of the region, administrative barriers, imperfect regulatory framework, insufficient information transparency and low competition in tenders.

Keywords: public-private partnership, investment attractiveness, concession agreement, infrastructure projects, regional development, Khabarovsk Krai, legal and regulatory framework, administrative barriers, private investment.

Актуальность исследования механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в России обусловлена несколькими ключевыми факторами. В условиях экономических санкций и ограниченности бюджетных ресурсов возрастает потребность в привлечении частных инвестиций для реализации социально значимых проектов и развития инфраструктуры. Существующие механизмы ГЧП требуют совершенствования в связи с наличием законодательных пробелов, административных барьеров и недостаточной проработанностью механизмов защиты

интересов частных инвесторов. Особую значимость приобретает поиск новых форм взаимодействия государства и бизнеса в контексте цифровой трансформации экономики и необходимости технологического развития страны. Актуальность также определяется потребностью в развитии региональной инфраструктуры, модернизации жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования и других социально значимых сфер, где применение механизмов ГЧП может обеспечить значительный экономический и социальный эффект. Кроме того, в условиях глобальной конкуренции совершенствование механизмов ГЧП становится важным фактором повышения инвестиционной привлекательности российской экономики и обеспечения устойчивого экономического роста. Необходимость исследования также обусловлена важностью адаптации успешного международного опыта реализации проектов ГЧП к российским условиям и разработки эффективных механизмов минимизации рисков для всех участников партнерства.

Результаты исследования

В первую очередь, представляется необходимым раскрыть содержание понятия «государственно-частное партнерство». В современной научной литературе существуют различные подходы к определению сущности ГЧП. Согласно первой точке зрения, представленной в работах К.К. Волошиной, ГЧП рассматривается как институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса, создаваемый на определенный срок для реализации конкретных проектов и прекращающий свое существование после их осуществления [7]. Автор подчеркивает временный характер такого сотрудничества и его проектную ориентированность, акцентируя внимание на том, что партнерство создается для достижения конкретных целей и предполагает четкое распределение рисков, затрат и выгод между участниками.

Вторая точка зрения, отраженная в исследованиях А.Ж. Будажаповой, определяет ГЧП как правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправного сотрудничества государства и бизнеса в рамках реализации экономически и социально значимых проектов [6]. Исследователь делает акцент на юридической составляющей партнерства, рассматривая его как особую форму взаимодействия, закрепленную в правовых актах и договорах, что обеспечивает защиту интересов всех участвующих сторон.

Третий подход, представленный в работах А.А. Шалаева, трактует ГЧП как особую форму экономического взаимодействия государства и частного сектора, при которой происходит объединение ресурсов и компетенций партнеров для повышения эффективности использования имеющегося потенциала и достижения синергетического эффекта [15]. Автор подчеркивает экономическую природу партнерства и его направленность на достижение взаимовыгодных результатов через оптимальное распределение функций между участниками.

Синтезируя данные подходы и учитывая современные реалии развития экономических отношений, можно предложить следующее авторское определение: государственно-частное партнерство представляет собой институционально и юридически оформленную систему долгосрочного взаимодействия государственных структур и частного бизнеса, основанную на объединении ресурсов, распределении рисков и выгод, направленную на реализацию общественно значимых проектов и достижение синергетического эффекта путем комбинирования управленческих компетенций бизнеса с государственными гарантиями и административными возможностями.

Данное определение интегрирует ключевые аспекты рассмотренных подходов, подчеркивая институциональный, правовой и экономический характер партнерства, его целевую направленность и специфику взаимодействия участников.

Государственно-частное партнерство в России осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» и реализуется через несколько основных механизмов [1].

Наиболее распространенной формой является концессионное соглашение, регулируемое Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», при котором частный партнер (концессионер) обязуется за свой счет создать или реконструировать определенный объект, право собственности на который принадлежит или будет принадлежать публичному партнеру (концеденту) [2].

Второй распространенной формой выступает соглашение о ГЧП/МЧП, при котором частный партнер обязуется создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств, являющийся объектом соглашения недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой, осуществлять эксплуатацию и техническое обслуживание такого имущества [14].

Процедура реализации проектов ГЧП включает несколько этапов: инициирование проекта (которое может исходить как от публичного, так и от частного партнера), разработку предложения о реализации проекта, рассмотрение предложения уполномоченным органом, проведение конкурсных процедур, заключение соглашения и непосредственную реализацию проекта.

Важную роль в развитии ГЧП играет государственная поддержка, которая может осуществляться в различных формах: предоставление субсидий, государственных гарантий, налоговых льгот, земельных участков на льготных условиях, информационной и методологической поддержки. На региональном уровне действуют собственные законы о ГЧП, учитывающие специфику территорий [5]. Координацию деятельности по развитию ГЧП осуществляет Министерство экономического развития РФ, а также специально созданные институты развития, такие как ВЭБ. РФ и Национальный Центр ГЧП. В России проекты ГЧП реализуются преимущественно в следующих сферах: транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, социальная инфраструктура, энергетика, информационные технологии. Финансирование проектов осуществляется за счет собственных средств частных партнеров, заемного финансирования (включая банковские кредиты, облигационные займы), средств институциональных инвесторов, а также бюджетного софинансирования. Для повышения эффективности реализации проектов ГЧП создаются специализированные проектные компании (SPV), осуществляется страхование рисков, применяются различные финансовые инструменты, включая проектное финансирование. Особое внимание уделяется контролю за реализацией проектов ГЧП со стороны публичного партнера и независимых экспертов, а также мониторингу достижения целевых показателей проекта.

При этом указанная сфера демонстрирует наличие ряда проблем. В качестве примера обратимся к опыту Хабаровского края. Анализ текущей ситуации в сфере государственно-частного партнерства в Хабаровском крае выявляет ряд существенных проблем. Одной из ключевых является недостаточная инвестиционная привлекательность региона для реализации крупных инфраструктурных

проектов, что подтверждается сравнительно небольшим количеством действующих соглашений о ГЧП [8].

Кроме того, это подтверждается рейтингом инвестиционной привлекательности России за 2023 год, составленным специалистами экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова [11].

По результатам аналитического исследования 2023 года, структура инвестиционного потенциала Дальневосточного федерального округа претерпела существенные изменения. Северные территории округа – Магаданская область, Сахалинская область и Чукотский автономный округ – продемонстрировали наиболее благоприятный инвестиционный климат, войдя в категорию ИС3. Их преимущества обусловлены богатой ресурсной базой, высоким уровнем благосостояния населения и значительными показателями экономического развития в расчете на одного жителя. Особого внимания заслуживает прогрессивный подход к реализации инвестиционных инициатив в регионах ДФО, где экологические аспекты играют существенную роль. Показательным примером служит Сахалинская область, где впервые в России запущен пилотный проект по контролю эмиссии парниковых газов, а действующие нефтегазовые предприятия демонстрируют образцовые стандарты экологической и социальной ответственности. В сравнении с предыдущим годом произошло снижение инвестиционных позиций ряда территорий: Амурская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия) и Хабаровский край перешли в категорию ИС4, характеризующую среднюю инвестиционную привлекательность.

Существенной проблемой является высокая стоимость заемного финансирования и ограниченный доступ к «длинным» деньгам, что особенно ярко проявилось при реализации проектов в сфере ЖКХ. Так, концессионное соглашение по модернизации системы теплоснабжения в Советской Гавани потребовало пересмотра финансовой модели из-за изменения условий кредитования [4].

Характерной проблемой является недостаточная проработка механизмов распределения рисков между участниками проектов ГЧП, что привело к срыву сроков реализации ряда социальных объектов. Показательным примером стала ситуация с проектом строительства диализного центра в Хабаровске, где возникли разногласия между партнерами относительно распределения операционных рисков [13].

Отмечается также проблема административных барьеров и длительных сроков согласования проектной документации. Например, в 2023 году должны были быть подписаны концессионные соглашения по строительству объектов здание детской художественной школы «Дом Плешко, 1905 г» и здание Дома культуры поселка им. М. Горького, однако длительные сроки согласования привели к тому, что в 2024 году оба проекта находятся на стадии обсуждения порядка заключения соглашения [12].

Существенной проблемой является отсутствие единого центра компетенций по вопросам ГЧП в регионе, что затрудняет качественную подготовку проектов и их сопровождение.

В социальной сфере края наблюдается проблема недостаточной прозрачности механизмов возврата инвестиций, что отпугивает потенциальных инвесторов. В обоснование указанного тезиса следует обратиться к сведениям, предоставленным Минздравом РФ [9]. Так, в документе указано, что привлечение инвесторов для реализации приоритетных объектов здравоохранения, включенных в государственную программу Хабаровского края «Развитие здравоохранения Хабаровского края», в 2014 году являлось затруднительным, имелись трудности в развитии ГЧП,

связанные в различии потребностей государственной системы здравоохранения и партнеров – инвесторов. Тарифом ОМС, структура которого утверждена Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», не предусмотрено возмещение понесенных инвестором расходов при реализации инвестиционного проекта в сфере здравоохранения, что также сказывается на привлекательности ГЧП для потенциальных инвесторов [3]. В связи с этим в настоящее время частные инвесторы, рассматривающие вопрос участия в строительстве объектов здравоохранения на условиях ГЧП, отказываются от сотрудничества по причине отсутствия источника получения прибыли.

Специфической проблемой является недостаточное развитие конкуренции при проведении конкурсов на право заключения соглашений о ГЧП – часто в конкурсах участвует только один участник, что снижает эффективность проектов. Такая ситуация наблюдалась при заключении концессионных соглашений в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Также существует проблема недостаточной информационной открытости и низкой осведомленности потенциальных инвесторов о возможностях участия в проектах ГЧП в регионе. Это подтверждается как малым количеством частных инициатив по реализации проектов ГЧП в приоритетных для края отраслях (транспортная инфраструктура и здравоохранение), так и рейтингом субъектов Российской Федерации по результатам оценки динамики реализации проектов ГЧП в 2023 году, согласно которому Хабаровский край занимает 11 место, что показывает ухудшение позиций по сравнению с 2022 год, когда край занимал вторую позицию в рейтинге [10].

Кроме того, имеет место проблема, связанная с недостаточным уровнем развития нормативно-правовой базы и методического обеспечения ГЧП на региональном уровне. Несмотря на наличие закона Хабаровского края «Об участии Хабаровского края в проектах государственно-частного партнерства», существует ряд пробелов в регулировании отдельных аспектов взаимодействия партнеров, отсутствуют четкие методики оценки эффективности проектов с учетом региональной специфики, недостаточно проработаны механизмы защиты интересов частных инвесторов. Указанный тезис подтверждается в результате анализа рейтинга субъектов РФ по результатам оценки состояния нормативно-институциональной среды в 2023 году, согласно которому Хабаровский край занимал 23 место [10].

На основе выявленных проблем в сфере ГЧП Хабаровского края можно предложить следующие способы совершенствования механизмов государственно-частного партнерства.

Для повышения инвестиционной привлекательности региона необходимо разработать комплексную программу развития ГЧП с четкими целевыми показателями и механизмами их достижения, учитывая, что край ухудшил свои позиции в рейтинге инвестиционной привлекательности.

Для решения проблемы высокой стоимости заемного финансирования следует создать региональный фонд поддержки проектов ГЧП, который мог бы предоставлять льготное финансирование и гарантии по кредитам. Целесообразно внедрить систему субсидирования процентных ставок по кредитам для приоритетных проектов ГЧП.

Для совершенствования механизмов распределения рисков необходимо разработать типовые модели управления рисками для различных категорий проектов ГЧП с учетом регионального опыта и специфики отраслей.

Для преодоления административных барьеров следует внедрить принцип «одного окна» при согласовании проектной документации, создать электронную платформу для взаимодействия участников проектов ГЧП.

Критически важным является создание единого центра компетенций по вопросам ГЧП в регионе, который будет осуществлять методическую поддержку, проводить экспертизу проектов и координировать взаимодействие всех участников.

Для повышения прозрачности механизмов возврата инвестиций необходимо разработать четкие методические рекомендации по расчету финансовых моделей проектов и обеспечить их публичное обсуждение с потенциальными инвесторами.

Для развития конкуренции при проведении конкурсов следует усовершенствовать систему информирования потенциальных инвесторов, создать региональный инвестиционный портал с актуальной информацией о проектах ГЧП, проводить регулярные инвестиционные форумы.

В части совершенствования нормативно-правовой базы необходимо внести изменения в региональное законодательство, детализирующие механизмы защиты интересов частных инвесторов, порядок предоставления государственной поддержки и гарантий. Также важно разработать отраслевые стандарты структурирования проектов ГЧП с учетом специфики региона и методические рекомендации по оценке их эффективности.

Выводы

На основании вышеизложенного приходим к следующим выводам:

– Исследование теоретических концепций государственно-частного партнерства позволило сформировать комплексное определение данного феномена. ГЧП можно охарактеризовать как формализованную на институциональном и правовом уровнях модель стратегического сотрудничества между государственным сектором и коммерческими структурами. Такое взаимодействие базируется на консолидации материальных и нематериальных активов сторон, справедливом распределении потенциальных выгод и возможных рисков. Конечной целью партнерства является реализация проектов социальной значимости с достижением максимальной эффективности за счет синергии между предпринимательскими компетенциями бизнеса и регуляторными возможностями государства;

– Анализ практики реализации проектов ГЧП в Хабаровском крае выявил системные проблемы регионального уровня:

1. Инвестиционно-финансовый блок: низкий уровень привлекательности региона для масштабных инфраструктурных инвестиций, затрудненный доступ к долгосрочному финансированию при высокой стоимости заемных ресурсов, непрозрачность механизмов возврата инвестиций, особенно в социальном секторе.

2. Организационно-управленческий блок: отсутствие централизованного органа по координации ГЧП-проектов, неэффективная система управления проектными рисками, избыточные административные процедуры и длительность согласований, слабая конкурентная среда при проведении тендеров.

3. Нормативно-методический блок: несовершенство региональной законодательной базы, недостаточная методическая поддержка участников ГЧП-проектов, пробелы в регулировании партнерских взаимоотношений.

4. Информационно-коммуникационный блок: низкий уровень информационной прозрачности, недостаточная осведомленность потенциальных инвесторов о возможностях участия в региональных проектах.

— На основании анализа вышеприведенных проблем были предложены следующие инструменты совершенствования ГЧП в Хабаровском крае:

1. Повышение инвестиционной привлекательности: разработка комплексной программы развития ГЧП, установка четких целевых показателей, определение механизмов достижения целей.

2. Оптимизация финансирования: создание регионального фонда поддержки проектов ГЧП, внедрение системы льготного финансирования, субсидирование процентных ставок по кредитам.

3. Управление рисками: разработка типовых моделей риск-менеджмента, учет региональной специфики, отраслевая адаптация моделей.

4. Снижение административных барьеров: внедрение принципа «одного окна», создание электронной платформы для участников ГЧП, оптимизация процессов согласования документации.

5. Институциональное развитие: создание единого центра компетенций по ГЧП, обеспечение методической поддержки, координация межведомственного взаимодействия.

6. Повышение прозрачности: разработка методических рекомендаций по финансовому моделированию, организация публичных обсуждений с инвесторами, стандартизация расчетов окупаемости.

7. Развитие конкурентной среды: создание регионального инвестиционного портала, проведение инвестиционных форумов.

8. Совершенствование нормативной базы: актуализация регионального законодательства, разработка механизмов защиты инвесторов, создание отраслевых стандартов структурирования проектов.

Литература

1. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 14.11.2024).

2. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (дата обращения: 14.11.2024).

3. Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107289/ (дата обращения: 14.11.2024).

4. Анализ реализации в крае концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения. [Электронный ресурс]. URL: <https://ksp27.ru/node/661> (дата обращения: 14.11.2024).

5. Анопченко Т.Ю., Янченко Е.А., Абдуллаев Э.Э. Государственно-частное партнерство как инструмент взаимодействия государства и бизнеса в пространственном развитии регионов: цифровой аспект // Экономические науки. 2022. № 217. С. 89-94.

6. Будажапова А.Ж. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы развития // Аллея науки. 2023. № 6 (81). С. 76-84.

7. Волошина К.К. К вопросу о понятии государственно-частного партнерства // Аллея науки. 2023. № 5 (80). С. 689-695.
8. Дурицына Д.М. Развитие государственно-частного партнерства в Хабаровском крае // Студенческий вестник. 2022. № 39-4 (231). С. 54-59.
9. Информация о результатах реализации программных и концептуальных документов, утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по вопросам развития государственно-частного взаимодействия (государственно-частного партнерства) в здравоохранении за период с даты утверждения документа по сентябрь 2014 года (на основании сведений, представленных субъектами Российской Федерации). [Электронный ресурс]. URL: <https://static-0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/037/173/original/> (дата обращения: 14.11.2024).
10. Министерство экономического развития РФ. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2021 год. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/rejting_regionov_po_urovnyu_razvitiya_gchp/ (дата обращения: 14.11.2024).
11. Оценка инвестиционной привлекательности регионов России в контексте перехода к устойчивому развитию. XI ежегодный аналитический отчет. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=102269&p=attachment> (дата обращения: 14.11.2024).
12. Проекты ГЧП (МЧП), концессионные проекты, планируемые к реализации. [Электронный ресурс]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-krae/136> (дата обращения: 14.11.2024).
13. Халикова С.С., Клебан Н.К. Развитие механизмов взаимодействия с потенциальными инвесторами государственно-частного партнерства в Хабаровском крае // Экономические исследования и разработки. 2024. № 5. С. 186-202.
14. Хуббатуллина В.Н. Правовая природа соглашения о государственно– частном партнерстве // Матрица научного познания. 2021. № 10-2. С. 63-67.
15. Шалаева А.А. Понятие государственно-частного партнерства: узкий и широкий подход // Молодой ученый. 2023. № 15 (462). С. 251-253.