

Механизм государственно-частного партнерства в регионах Северного Кавказа: оценка, проблемы и направления развития

Меджидов Заур Уруджалиевич 

кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела социально-экономической политики региона Дагестанский федеральный исследовательский центр РАН, г. Махачкала, Российская Федерация
E-mail: zaur-medzhidov@mail.ru

Аннотация. Актуальность выбранной темы исследования. В условиях проведения антироссийской санкционной политики, смены ориентира отечественной экономики на оборонно-промышленный комплекс и, в связи с этим, ограниченностью бюджетами разных уровней, важно использовать такой инструмент регулирования отношений государства с частым бизнесом как государственно-частное партнерство. В этой связи цель настоящей статьи – исследовать государственно-частное партнерство в России, и, в частности, регионах Северного Кавказа путем проведения оценки, выявления сдерживающих барьеров и определения приоритетных направлений развития данного механизма. Методология базируется на основе применения методов эмпирического исследования (сравнение, факторный анализ), а также теоретического исследования (систематизация, обобщение, аналогия, синтез). К результатам исследования следует отнести представление комплексной оценки механизма государственно-частного партнерства в Российской Федерации и в регионах Северного Кавказа. Выявлены ключевые проблемы реализации проектов государственно-частного партнерства в Северо-Кавказском федеральном округе: низкий уровень развития ГЧП на муниципальном уровне в макрорегионе, недостаточная поддержка федерального центра (институтов развития) в реализации инфраструктурных проектов, сложности с урегулированием земельных вопросов между региональными органами власти, органами местного самоуправления и местным населением. Предложены решения и определены перспективные направления развития института государственно-частного партнерства в регионе: принять положение о порядке заключения проектов государственно-частного партнерства в городском округе (муниципальном районе), создать проектный офис (центр развития проектов ГЧП) в уполномоченном органе исполнительной власти по ведению государственной политики в сфере ГЧП и др. Предлагаемые мероприятия могут придать импульс к развитию механизма государственно-частного партнерства в регионах Северо-Кавказского федерального округа.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, регион, Северный Кавказ, оценка, проблемы, приоритеты развития

JEL codes: R11, R12, R53, H54

DOI: <https://doi.org/10.52957/2221-3260-2024-5-70-86>

Для цитирования: Меджидов, З.У. Механизм государственно-частного партнерства в регионах Северного Кавказа: оценка, проблемы и направления развития / З.У. Меджидов. - Текст : электронный // Теоретическая экономика. - 2024 - №5. - С.70-86. - URL: <http://www.theoreticaleconomy.ru> (Дата публикации: 30.05.2024)

Введение

В современных условиях быстрый социальный и экономический рост продолжает порождать огромный спрос со стороны государства на инвестиции в проекты общественной инфраструктуры по всему миру [1]. Такое растущее давление на государства, в дополнение к мировым экономическим спадам, требует инновационных систем реализации проектов, таких как государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), которое охватывает широкий спектр инфраструктурных проектов, услуг и/или объектов для публичного пользования [2]. На глобальном уровне существует неуклонно увеличивающийся разрыв между потребностью в создании устойчивых инфраструктурных объектов и ресурсами, имеющимися для финансирования этих инвестиций из государственных бюджетов.

Квинтэссенция государственно-частного партнерства заключается в реализации проектов, объединяя предпринимаемые усилия государства и бизнеса в исполнении государственных проектов или услуг. В этой связи ГЧП представляет собой объединение целей и задач двух секторов с различными целями. Цель государственного сектора заключается в обеспечении политического или социального благополучия. В свою очередь, частный сектор стремится сотрудничать в коммерческих и финансовых целях. Следовательно, взаимодействие и связи между частным и государственным секторами имеют важное значение для успешной реализации проектов ГЧП, поскольку ухудшение отношений между участниками проекта может стать последствием, в последующих спорах, непониманиях и конфликтах [3].

Вышеперечисленные обстоятельства носят высокую актуальность для Российской Федерации, чья экономика сталкивается с высоким санкционным давлением в последнее время. Исходя из этого, своевременным стоит вопрос об актуализации сведений об использовании механизма ГЧП в России, выявлении ключевых проблем реализации подобных проектов на примере Северо-Кавказского федерального округа, а также определении перспективных направлений развития института государственно-частного партнерства в СКФО.

Цель статьи

Исследовать государственно-частное партнерство в России, и, в частности, регионах Северного Кавказа путем проведения оценки, выявления сдерживающих барьеров и определения приоритетных направлений развития данного механизма.

Обзор литературы

Теоретическую основу научного исследования в части регулирования отношений между государством и бизнесом с использованием механизма государственно-частного партнерства занимались ученые Варнаровский В.Г. [34], Белицкая А.В. [5], Зельднер А.Г. [6], Осипов В.С. [7] и др.

Кроме того, вопросами изучения теоретико-концептуальных подходов применительно государственно-частного партнерства занимался ряд иностранных ученых [8-10].

Методы исследования

Методология базируется на основе применения методов эмпирического исследования (сравнение, факторный анализ), а также теоретического исследования (систематизация, обобщение, аналогия, синтез).

Результаты

Обратимся к финансовой структуре реализации национальных проектов в РФ. Здесь самый крупный национальный проект – развитие магистральной инфраструктуры, с общим бюджетом 6,4 трлн руб. Следует отметить, не все средства нацпроектов направлены на реализацию инфраструктурных проектов. Совокупно на развитие инфраструктуры направлено только 15,3 трлн руб. В этой связи задается вопрос: как можно сократить имеющийся инфраструктурный дефицит? Выходом в сложившейся ситуации могло быть активное использование механизма государственно-частного партнерства. Однако в структуре нацпроектов ГЧП не рассматривается как основной источник внебюджетных средств. То есть акцентируется внимание на привлечение средств госкомпаний (РЖД, Росатом).

Сегодня в России организован проектный офис платформы «РОСИНФРА», оператором которой выступает Национальный Центр ГЧП (входит в группу ВЭБ.РФ). Данный сервис направлен на обеспечение поддержки запуска инфраструктурных проектов на принципах государственно-частного партнёрства. Всего в данной системе зарегистрировано 6400 проектов ГЧП в различных формах: концессии, контракты жизненного цикла, специальные инвестиционные контракты и т.д. (см. рис.1). Как правило, такие формы ГЧП отличаются нормативно-правовой базой, объектами

соглашения, сроками исполнения и т.д. Ранее нами уже был проведен сравнительный анализ среди форм государственно-частного партнерства, практикуемых в РФ [11].

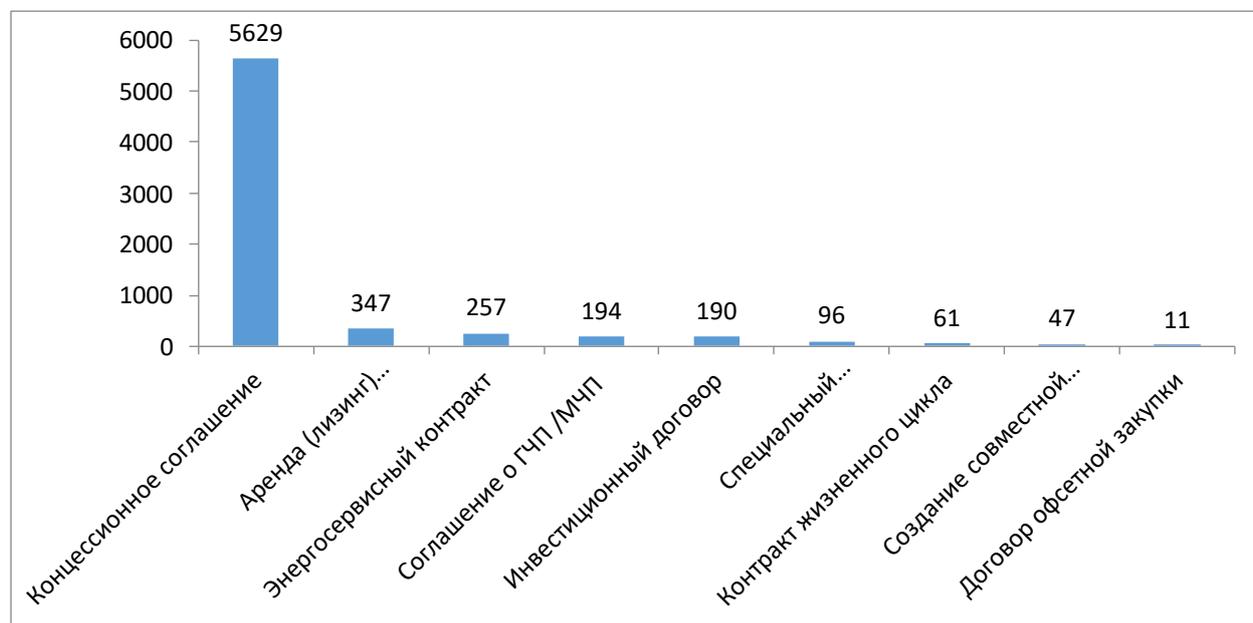


Рисунок 1 – Количество реализуемых (реализованных либо планируемых к реализации) проектов ГЧП в РФ

Источник: составлено авторами на основе данных Росинфра [12]

Данные рисунка 1 свидетельствуют о том, что в настоящее время самой популярной формой государственно-частного партнерства в РФ является концессионное соглашение, что обусловлено гибкостью данной формы (форма собственности на имущество остается у государства, возможность применения различных механизмов государственной поддержки реализации проектов).

Потенциал государственно-частного партнерства в РФ недостаточно раскрыт, тому свидетельство - недостаточно активное использование данного механизма в реализации национальных проектов в России. Только по оценкам Национального центра ГЧП, сейчас в стране к запуску готовится 302 потенциальных ГЧП-проекта, с объемом инвестирования - 1 041,1 млрд руб. При этом на стадии проведения конкурсных процедур уже находятся 283 проекта с объемом частных средств - 166,3 млрд руб.

На стадии инициирования находятся такие крупные федеральные проекты, как высокоскоростная магистраль Екатеринбург - Челябинск с объемом частных инвестиций - 180 млрд руб., глубоководный порт в Архангельске (123 млрд руб.) [13].

Не менее крупные проекты есть и на муниципальном уровне. Например, модернизация объектов централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения в Самаре. Общий объем инвестиций 22 млрд руб. (100 % частные инвестиции).

В целом же в России на стадии инициирования находится более тысячи потенциальных проектов, где возможно использование механизмов ГЧП. В денежном выражении - это более 3 трлн руб [13].

В рамках проводимого исследования целесообразно рассмотреть количество реализуемых (реализованных) проектов ГЧП в разрезе федеральных округов, объемов инвестиций, а также соотношения привлеченных инвестиций на душу населения в округе (см. таблицу 1).

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что в отраслевом аспекте, преобладает реализация проектов в коммунально-энергетической сфере (2720 проектов), социальной (652), транспортной (160).

Большинство проектов ГЧП реализуются в Приволжском федеральном округе (1556), менее

всего в Северо-Кавказском федеральном округе (117). При этом, количество проектов ГЧП в ПФО превышает показатель СКФО в 13 (!) раз. Здесь также следует отметить, что в СКФО самый низкий объем инвестиций (6,4 млрд руб.), что на 232,4 млрд рублей меньше показателя ЮФО, расположенного строчкой выше и в 26 раз меньше лидера – Центрального федерального округа (1 070, 3 млрд руб.). Справедливости ради надо отметить, что в Центральном федеральном округе реализуются 10 из 11 проектов по форме офсетные контракты. Офсетный контракт - договор со встречными инвестиционными обязательствами, при котором объем инвестиций поставщика-инвестора должен составлять не менее 1 млрд руб.

Таблица 1 – Основные показатели рынка ГЧП по федеральным округам России

	Количество проектов										Инвестиции, млрд руб.		Объем инвестиций на душу населения в 2022 году, руб.
	Всего	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП /МЧП	Кон-тракт жизненного цик-ла	Аренда (лизинг) государственной собственности с инвестиционными обязательствами	Создание совместной проектной компании (совместное юридическое лицо)	Специальный инвести-ционный контракт	Инвестиционный договор	Договор офсетной за-купки	Энерго-сервисный кон-тракт	Общий объем инвестиций	Объем частных инве-стиций	
ЦФО	1244	937	15	33	78	20	26	27	6	21	1070,3	943,9	367
СЗФО	531	377	12	11	46	1	12	7	0	7	573,4	415,6	782
ЮФО	341	279	16	0	14	3	9	12	0	8	238,8	193,0	856
СКФО	117	53	27	0	7	15	1	4	0	10	6,4	6,2	70
ПФО	1556	1227	28	2	105	3	33	39	1	118	683,8	466,9	4 812
УФО	665	460	24	4	66	2	10	49	0	50	273,7	231,4	754
СФО	850	746	19	0	16	1	5	43	0	20	379,4	315,7	12
ДВФО	1204	1145	31	8	12	1	1	4	0	2	423,1	283,5	5 280

Источник: составлено авторами на основе данных Министерства экономического развития [14]

Если рассматривать оценку уровня развития ГЧП в субъектах Российской Федерации за 2022 г., согласно методике Минэкономразвития РФ, то здесь лидерами выступают Нижегородская область, Хабаровский край, Омская область, Республика Татарстан и Пермский край. Лидирующие позиции Нижегородской области, Хабаровского края и Омской области обусловлены запуском крупных инфраструктурных проектов в 2022 году. Например, в Нижегородской области в 2022 году правительство заключило несколько концессионных соглашений. Это крупнейшая по итогам 2022 года концессия в отношении наземного электрического транспорта общего пользования с общим объёмом инвестиций 51 млрд руб. В Хабаровском крае в 2022 году завершена инвестиционная стадия и введена в эксплуатацию созданная по концессии автодорога «Обход г. Хабаровска км 13 - км 42» с общим объёмом инвестиций на 37 млрд руб. Также заключены крупные концессии в сфере ЖКХ, образования, отдыха и оздоровления детей на 13 млрд руб.

Между тем, если рассмотреть накопленный опыт по реализации проектов ГЧП до 2022 года, то лидирующие позиции по-прежнему занимают Москва, Санкт-Петербург и Московская область (см. таблицу 2).

Аналогичный рейтинг есть и для городов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства. В расчете приняли участие 203 крупнейших городов областного, краевого и республиканского значения с разными уровнями социально-экономического

развития, возможностями бюджетов и опытом в сфере ГЧП. Сводные данные систематизированы по интегральному показателю (ИП), который включает институциональную среду и нормативно-правовую базу в сфере ГЧП (ИС и НПБ), опыт, количество проектов и общий объем инвестиций (см. таблицу 3).

Таблица 2 – Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП

Место в рейтинге	Регион	Оценка динамики реализации проектов ГЧП в 2022 году				Место в рейтинге	Регион	Оценка накопленного опыта реализации проектов ГЧП до 2022 года		
		Уровень развития ГЧП, баллы	Динамика, баллы	Накопленный опыт, баллы	НИС, баллы			Оценка накопленного опыта, баллы	Объем инвестиций по проектам ГЧП, млн руб.	
									Без корректировок	После корректировок
1	Нижегородская область	74,3	100,0	11,2	21,0	1	г. Москва	100,0	592 969	333 586
2	Хабаровский край	64,4	80,0	7,0	69,3	2	г. Санкт-Петербург	85,3	270 402	284 609
3	Омская область	62,1	77,6	2,5	72,9	3	Московская область	57,7	367 533	192 525
4	Республика Татарстан	58,2	69,1	5,6	87,1	4	Самарская область	24,2	154 517	80 820
5	Пермский край	43,8	46,3	22,5	69,1	5	Пермский край	22,5	186 227	74 925
	...									
26	Чеченская Республика	14,2	13,5	0,1	46,8	48	Республика Дагестан	0,7	2 123	2 384
21	Республика Дагестан	13,0	12,0	0,7	44,9	70	Ставропольский край	0,1	693	223
84	Кабардино-Балкарская Республика	5,0	0,0	0,0	50,0	72	Чеченская Республика	0,1	257	202
82	Карачаево-Черкесская Республика	6,7	0,0	0,0	66,8	74	Республика Ингушетия	0,0	394	158

Место в рейтинге	Регион	Оценка динамики реализации проектов ГЧП в 2022 году				Место в рейтинге	Регион	Оценка накопленного опыта реализации проектов ГЧП до 2022 года		
		Уровень развития ГЧП, баллы	Динамика, баллы	Накопленный опыт, баллы	НИС, баллы			Оценка накопленного опыта, баллы	Объём инвестиций по проектам ГЧП, млн руб.	
									Без корректировок	После корректировок
75-81	Республика Ингушетия	2,7	0,0	0,0	26,5	76	Республика Северная Осетия-Алания	0,0	115	46
75-81	Республика Северная Осетия-Алания	2,7	0,0	0,0	26,5	82-85	Кабардино-Балкарская Республика	0,0	0	0
75-81	Ставропольский край	2,7	0,0	0,1	26,5	82-85	Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0

Источник: составлено авторами на основе данных Министерства экономического развития [14]

Таблица 3 – Рейтинг городов по уровню развития ГЧП

№	Город	ИП,%	ИС и НПБ, баллы	Опыт, баллы	Количество проектов	Общий объём инвестиций, млн руб.	Ключевая отрасль
1	Сургут	95.8	85.8	100	11	12 900,2	Школьное образование
2	Южно-Сахалинск	80.4	65.1	86.9	9	50721,4	Водоснабжение и водоотведение
3	Воронеж	77.6	48.5	90	11	27940,1	Водоснабжение и водоотведение
4	Нижневартовск	67.3	86.6	59	6	12585,7	Водоснабжение и водоотведение
5	Пермь	66.5	75.4	62.7	7	37208,8	Рельсовый общественный транспорт
6	Новороссийск	56.4	87.2	43.2	5	5 228,10	Школьное образование

№	Город	ИП,%	ИС и НПБ, баллы	Опыт, баллы	Количество проектов	Общий объём инвестиций, млн руб.	Ключевая отрасль
7	Волгоград	50.4	73.1	40.6	5	88916,9	Водоснабжение и водоотведение
8	Магадан	47.4	29.4	55.2	5	16216,6	Автомобильные и искусственные сооружения
9	Саратов	47.3	45.6	48	5	43 381,3	Рельсовый общественный транспорт
10	Барнаул	45.9	69	36.1	5	2456,3	Теплоснабжение и горячее водоснабжение
...							
77	Ставрополь	15.5	38.3	5.7	2	935,6	Иное в сфере городского и пригородного транспорта
100	Нальчик	11.6	33.5	2.3	1	77	Иное в сфере культуры и досуга
105	Пятигорск	10.9	29.4	3	2	455	Кинотеатры, культурно-досуговые центры
108	Махачкала	10.6	35.4	0	-	-	Водоснабжение и водоотведение
133	Дербент	8.5	17.1	4.8	1	146,5	Электро-снабжение
171	Каспийск	3.5	6.1	2.3	1	62,5	Газоснабжение

Источник: составлено авторами по данным Рейтинга городов по уровню развития ГЧП[15]

Таким образом, можем констатировать, что по рейтингу городов по уровню развития ГЧП лидерами выступают Сургут, Южно-Сахалинск и Воронеж. При этом чаще всего в городах РФ реализуют проекты в сфере водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения и горячего водоснабжения.

Акцентируем внимание на рынок ГЧП в Северо-Кавказском федеральном округе. В СКФО в настоящее время рынок ГЧП представлен 117 проектами, из которых 53 заключены в форме концессионных соглашений (см. таблицу 4).

С авторской позиции, популярность концессионной формы в РФ, и в частности регионах СКФО, обусловлена такими факторами, как широкий перечень отраслей инфраструктуры для применения, возможность учесть в соглашении компенсацию расходов на создание и/или эксплуатацию объекта со стороны концедента (государства), возможность применения различных механизмов поддержки государства (например, концессионные облигации, бюджетные инвестиции и субсидии), сохранение за государством права собственности на объект соглашения [11].

Таблица 4 – Формы ГЧП, практикуемые в регионах Северного Кавказа и уровень их реализации

Форма ГЧП	Регионы						
	Чеченская республика	Ставропольский край	Республика Ингушетия	Республика Северная Осетия-Алания	Республика Дагестан	Кабардино-Балкарская Республика	Карачаево-Черкесская Республика
Уровень реализации проекта							
Концессионное соглашение	11	5	1	5	20	5	5
Соглашение о ГЧП /МЧП	1	3	0	2	21	1	0
Контракт жизненного цикла	0	0	0	0	0	0	0
Аренда (лизинг) государственной собственности с инвестиционными обязательствами	0	6	1	0	0	0	0
Создание совместной проектной компании (совместное юридическое лицо)	0	5	3	0	3	4	0
Специальный инвестиционный контракт	0	1	0	0	0	0	0
Инвестиционный договор	0	4	0	0	0	0	0
Договор офсетной закупки	0	0	0	0	0	0	0
Энергосервисный контракт	0	10	0	0	0	0	0
Всего:	12	34	5	7	44	10	5
в том числе:							
Уровень реализации проекта - федеральный	0	0	0	0	0	0	0
Уровень реализации проекта - региональный	9	22	5	5	17	5	5

Форма ГЧП	Регионы						
	Чеченская республика	Ставропольский край	Республика Ингушетия	Республика Северная Осетия-Алания	Республика Дагестан	Кабардино-Балкарская Республика	Караево-Черкесская Республика
Уровень реализации проекта							
Уровень реализации проекта - муниципальный	3	12	0	2	27	5	0

Источник: составлено авторами по данным Базы инфраструктурных проектов ГЧП «РОСИНФРА»[16]

Если рассматривать этапы реализации проектов ГЧП в СКФО, то больше трети проектов (48) уже завершены. Следует учесть, что из этого количества проектов – половина реализована в Республике Дагестан в форме соглашений о муниципально-частном партнерстве. Предметом таких соглашений выступило «Строительство сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» в городских округах и муниципальных районах республики (см. таблицу 5).

Таблица 5 - Сведения о стадиях реализации проектов ГЧП в СКФО[16]

Этап реализации проекта	Регионы						
	Чеченская республика	Ставропольский край	Республика Ингушетия	Республика Северная Осетия-Алания	Республика Дагестан	Кабардино-Балкарская Республика	Караево-Черкесская Республика
Проектная идея	0	0	0	0	0	0	0
Сбор данных и основных условий	0	0	0	0	0	1	0
Анализ данных и структурирование	0	0	0	0	0	0	0
Оценка и решение публичной стороны	0	0	0	0	0	0	0
Конкурс и (или) подписание соглашения с частной стороной	0	0	0	2	5	2	0
Прединвестиционные мероприятия	3	4	0	2	4	1	0
Инвестиционные мероприятия	4	8	2	1	7	4	0
Эксплуатация	0	10	1	2	4	1	5
Завершен	6	13	2	0	25	2	0

Источник: составлено авторами по данным Базы инфраструктурных проектов ГЧП «РОСИНФРА»[16]

Данные таблицы 5 оповещают нас о том, что наименьшую популярность механизм ГЧП получил в Республике Ингушетия и Карачаево-Черкесской Республике, в отличие от Ставропольского края, где государственно-частное партнерство представлено разнообразием форм: концессионное соглашение, соглашение о ГЧП /МЧП, аренда (лизинг) государственной собственности с инвестиционными обязательствами, создание совместной проектной компании (совместное юридическое лицо), специальный инвестиционный контракт, инвестиционный договор, энергосервисный контракт.

Проекты государственно-частного партнерства на Северном Кавказе зачастую реализуются в таких направлениях, как ЖКХ и городская среда (38 проектов), социальная защита (21), спорт (13) (см. рис.2).

Рассмотрим нормативно-правовой инструментарий привлечения инвестиций с использованием механизма государственно-частного партнерства на примере регионов СКФО, и в частности Республики Дагестан.

Республика Дагестан относится к одним из передовых регионов, где в феврале 2008 года приняли Закон РД «Об участии Республики Дагестан в государственно – частных партнерствах». В том же году было принято решение махачкалинского городского собрания «Об участии городского округа «Город Махачкала» в муниципально-частных партнерствах».

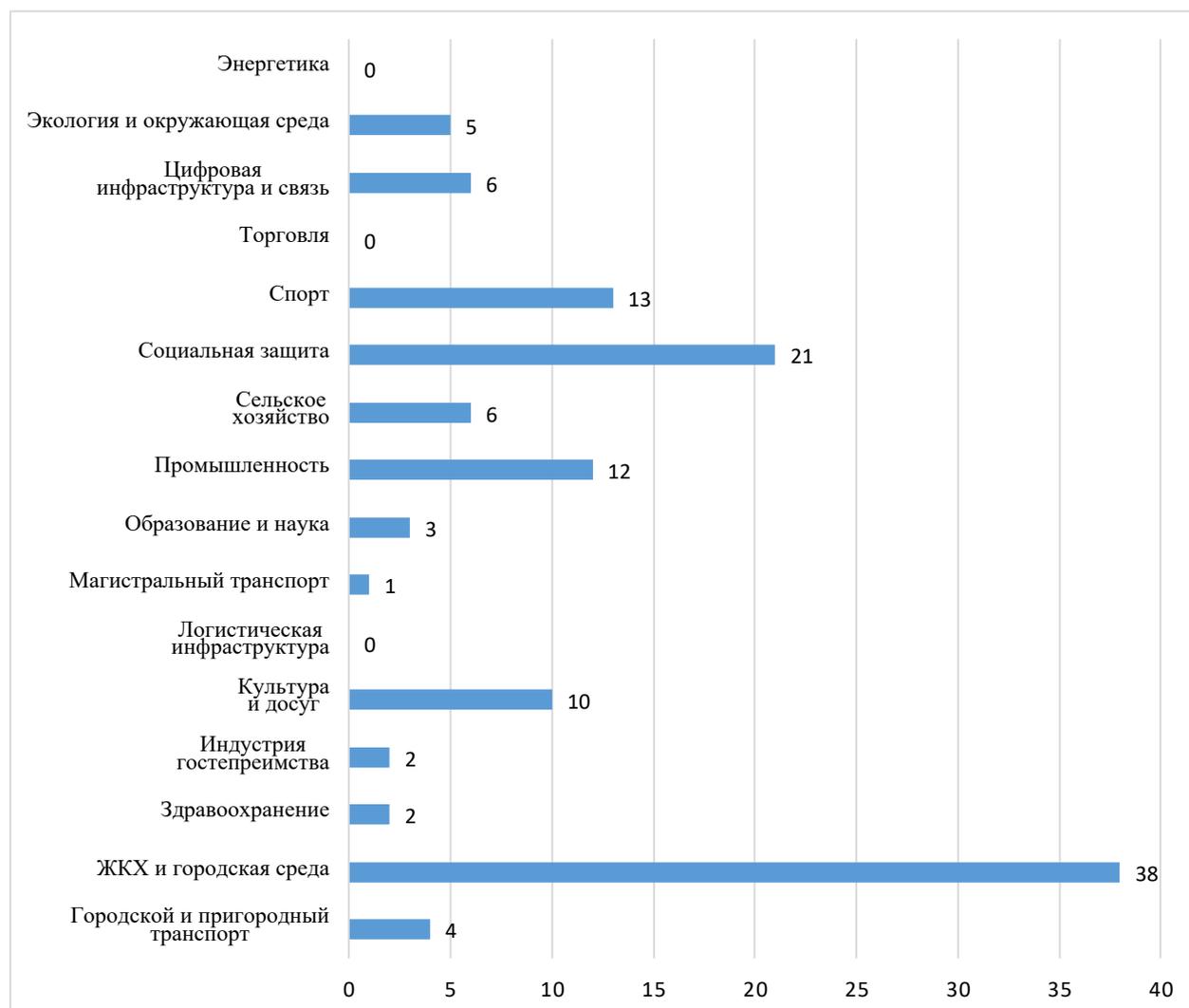


Рисунок 2 – Отраслевая специфика проектов ГЧП в СКФО [16]

Источник: составлено авторами по данным Базы инфраструктурных проектов ГЧП «РОСИНФРА»[16]

В последующие годы в республике был принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение благоприятной инвестиционной среды в регионе и привлечение инвестиций

в отраслевую структуру экономики: Закон Республики Дагестан от 07 октября 2008 года № 42 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Республики Дагестан», Закон Республики Дагестан от 11 марта 2009 года № 9 «О государственных гарантиях Республики Дагестан», Закон Республики Дагестан от 03 февраля 2005 года № 8 «О государственной поддержке юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, реализующих инвестиционные проекты в Республике Дагестан с привлечением денежных средств кредитных организаций», Постановление Правительства Республики Дагестан от 7 апреля 2011 года № 95 «Об утверждении Положения об инвестиционных площадках Республики Дагестан». Во всех вышеперечисленных нормативно-правовых документах отмечается, что государственно-частное партнерство является перспективным инструментом стимулирования притока частного капитала в экономику республики. Такое же предположение упоминается и в Законе РД № 70 от 12 октября 2022 г. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2030 года».

Сегодня на территории Республики Дагестан действует Закон РД от 02 февраля 2017 года № 5 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Республике Дагестан», где уполномоченным органом за формирование, ведение реестра заключенных соглашений о ГЧП и его актуализацию, а также в целом управление развитием инвестиционной деятельности в сфере ГЧП и частных инвестиций в Республике является Агентство по предпринимательству и инвестициям Республики Дагестан.

Помимо прочего, принято Постановление Правительства Республики Дагестан от 9 ноября 2018 года № 166 «О регулировании вопросов государственно-частного партнерства в Республике Дагестан», рассматривающий общий порядок межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти республики Дагестан на этапе разработки и рассмотрения проектов государственно-частного партнерства. Также принято Постановление Правительства Республики Дагестан от 18.02.2022 № 21 «Об утверждении Порядка принятия решений о заключении от имени Республики Дагестан соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств».

В других регионах Северного Кавказа также принят ряд нормативно-правовых документов в сфере ГЧП, а также определены уполномоченные органы за реализацию проектов ГЧП в регионах (см. таблицу 6).

Таблица 6 – Сводные данные о наличии ключевых нормативно-правовых документов в сфере ГЧП в регионах СКФО

Регион	Законодательная база				
	Наличие порядка межведомственного взаимодействия ОИВ и МСУ по проектам ГЧП	Наличие порядка принятия решений о заключении от имени региона СГЧП и КС на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств	Наличие документа о реализации ФЗ №224 в регионе	Наличие документа о реализации ФЗ №115 в регионе	Наличие документа об определении уполномоченного ОИВ по ГЧП
КБР	+	-	-	+	+
КЧР	+	-	-	-	+

Регион	Законодательная база				
	Наличие порядка межведомственного взаимодействия ОИВ и МСУ по проектам ГЧП	Наличие порядка принятия решений о заключении от имени региона СГЧП и КС на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств	Наличие документа о реализации ФЗ №224 в регионе	Наличие документа о реализации ФЗ №115 в регионе	Наличие документа об определении уполномоченного ОИВ по ГЧП
СК	+	+	+	+	+
РД	+	+	+	-	+
РСО-А	+	-	+	+	+
ЧР	+	+	-	-	+
РИ	-	+	-	-	+

Источник: составлено авторами

Здесь следует сделать вывод, о том, что в Республике Ингушетии, Карачаево-Черкесской Республике и Чеченской Республике отсутствуют документы о реализации механизмов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП (МЧП) в этих регионах, что может вызвать в последующем различные юридические недопонимания среди участников соглашений.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 октября 2017 г. № 1261 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении договоров (соглашений) о предоставлении из федерального бюджета субсидий юридическим лицам на срок, превышающий срок действия лимитов бюджетных обязательств» регионы Российской Федерации вправе оказывать поддержку частным партнерам в виде предоставления из регионального бюджета субсидий, в том случае, если публичным партнером или концедентом выступает сам субъект РФ и соглашение между участниками заключено на срок, превышающий срок действия утвержденных получателю средств регионального бюджета лимитов бюджетных обязательств и в рамках государственных программ субъекта РФ на срок и в пределах средств, которые предусмотрены соответствующими мероприятиями указанных программ. Данные таблицы 6 свидетельствуют, что такие правила не регламентированы в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарской Республике.

Между тем, как показывает отечественная практика и сводные данные Национального Центра ГЧП, зачастую инициаторы проекта (региональные или муниципальные власти, частный инвестор) заявляют проект не всегда удовлетворяющим требованиям законодательства РФ. В частности, в нормативно-правовой базе РФ в сфере ГЧП, некоторые объекты соглашения соответствуют требованиям различных форм партнерских отношений. К примеру, объект здравоохранения может стать объектом соглашения концессии, контракте жизненного цикла либо аренды (лизинга) государственной собственности с инвестиционными обязательствами. Такая же ситуация наблюдается и с объектами ИТ-инфраструктуры, которые могут быть реализованы в форме соглашения о ГЧП /МЧП, контракта жизненного цикла или совместной проектной компании (совместного юридического лица).

Таким образом, можно предположить о том, что в Северо-Кавказском макрорегионе есть определенная нормативно-правовая база в сфере государственно-частного партнерства, но вместе с

тем, регионам Северного Кавказа присуще наличие ряда ключевых проблем, сдерживающих развитие института ГЧП в округе:

1. Низкий уровень развития ГЧП на муниципальном уровне в макрорегионе. Данные таблицы бсвидетельствуют о том, что зачастую со стороны государства участником соглашения выступает регион, а не муниципалитет. Помимо прочего, данные таблицы 5 оповещают о том, что в топ-100 этого рейтинга входят лишь два муниципальных образования на территории СКФО: Нальчик и Ставрополь;

2. Недостаточная поддержка федерального центра (институтов развития) в реализации инфраструктурных проектов. По сути, на территории Северного Кавказа ни один проект не реализуется с поддержкой ВЭБ.РФ, Российского фонда прямых инвестиций, ДОМ.РФ, АО «Кавказ» и т.д. Зачастую реализация крупных инвестиционных проектов в регионах СКФО ограничивается лишь участием в федеральных программах;

3. Отсутствие долгосрочного планирования развития инфраструктуры в условиях реализации механизма государственно-частного партнерства, несмотря на то, что в опубликованных Стратегиях социально-экономического развития регионов СКФО государственно-частное партнерство представлено как перспективный механизм привлечения инвестиций в решении социально-производственных задач;

4. Сложности с урегулированием земельных вопросов между региональными органами власти, органами местного самоуправления и местным населением, а также наличие административных барьеров в реализации проектов ГЧП. Пример: концессионные соглашения в сфере ТКО по строительству мусороперерабатывающего завода в Дагестане. Концессионер – ООО «Республиканский экологический оператор», учредитель - АО «Корпорация развития Дагестана»;

5. Низкий уровень кадрового обеспечения в сопровождении проектов государственно-частного партнерства. Как правило, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления РД не могут обеспечить комплексную поддержку инициаторам проектов, их поддержка носит скорее консультативный или рекомендательный характер;

6. Ориентированность публичных и частных партнеров на реализацию проектов в форме соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве или концессионных соглашений, что не позволяет вкпе использовать богатый арсенал возможностей механизма государственно-частного партнерства (см. таблицу 6). При этом превалирующая роль в определении формы государственно-частного партнерства остается за публичным партнером;

7. Высокий уровень незавершенного строительства социально значимых объектов. Только по данным Счетной палаты Республики Дагестан, в регионе насчитывается более 1000 таких объектов с объемом финансирования около 50 млрд руб. Значительную долю занимают крупные объекты, строительство которых было начато за счет средств федерального бюджета. В связи с завершением реализации федеральных программ, в том числе досрочной, объекты остались без источников финансирования. Это касается в основном федеральных целевых программ «Юг России», «Жилище» и «Чистая вода». Самостоятельная достройка объектов весьма затруднительна для республики;

8. Отсутствие рычагов и стимулов к снижению налоговой нагрузки на участников проектов ГЧП.

Таким образом, выше обозначенные проблемы не позволяют комплексно развивать институт государственно-частного партнерства в Северо-Кавказском макрорегионе. К приоритетным направлениям решения таких проблем может стать разработка системных подходов к дальнейшему наращиванию развития партнерских отношений в СКФО. В частности предлагается :

1. Принять положение о порядке заключения проектов государственно-частного партнерства в городском округе (муниципальном районе). Учитывая, ограниченность возможностей местного бюджета, использовать комбинирование финансовых средств участников партнерства путем создания специальной проектной компании (совместное юридическое лицо). При необходимости

рассмотреть возможность создания проектного офиса в муниципальном образовании;

2. Разработать модель стимулирования привлечения федеральных институтов развития в проекты государственно-частного партнерства, в том числе на условиях реализации ESG-проектов, инфраструктурных облигаций ДОМ.РФ или механизма защиты и поощрения капиталовложений;

3. Разработать научно-обоснованную концепцию либо «дорожную карту» развития механизма государственно-частного партнерства на период до 2030 г., в контексте с целевыми индикаторами достижения стратегических документов планирования и прогнозирования социально-экономического развития субъектов СКФО;

4. Обеспечить электронное взаимодействие публичных и частных партнеров путем подключения всех регионов СКФО к платформе «РОСИНФРА» - платформе для подготовки проектов ГЧП и привлечения инвестиций в инфраструктуру;

5. Создать проектный офис (центр развития проектов ГЧП) в уполномоченном органе исполнительной власти по ведению государственной политики в сфере ГЧП. Используя методологию Scrum, когда за проект отвечают две команды, где первая команда готовит проект до заключения соглашений, вторая команда контролирует его реализацию, позволит сократить сроки подготовки и согласования проектов. Таким образом, проектный офис выполняет функцию координирующего органа (подразделения), обеспечивая решение кадровых, организационных и прочих вопросов;

6. Расширить участие регионов СКФО в формах и моделях государственно-частного партнерства путем разработки соответствующей нормативно-правовой базы на региональном уровне. Предполагается, что, помимо соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и концессионных соглашений, перспективными формами ГЧП в СКФО являются контракты жизненного цикла и энергосервисные контракты. Реализация проектов с такими формами партнерских взаимоотношений может позволить решить ряд таких задач, как модернизация энергосетей и энергооборудования, обеспечение потребностей для участников специальной военной операции, внедрение новых инновационных решений в производство;

7. Предусмотреть возможность реализации наиболее значимых для регионов объектов в форме партнерских отношений. В Республике Дагестан это: очистные сооружения канализации и водоснабжения, объекты здравоохранения и дорожной сферы. Есть положительный пример - заключено концессионное соглашение в отношении объектов системы коммунальной инфраструктуры водоотведения города Махачкала. Также предусмотреть включение регионов СКФО в участие в программе антикризисного управления инфраструктурными проектами;

8. Предусмотреть возможность оказания налоговой оптимизации участникам проектов ГЧП по части региональных и местных налогов при решении важных социально-производственных задач. Сегодня в регионах СКФО предоставляются такие налоговые льготы резидентам промышленных парков, технопарков, агропромышленных парков, территорий опережающего социально-экономического развития.

Выводы

Таким образом, можно предположить, что определенный потенциал для наращивания механизма ГЧП в макрорегионе есть. В последнем послании Федеральному Собранию Президент обозначил планы и задачи по инфраструктурному развитию страны. Речь идет о модернизации ЖКХ, дорог, общественного транспорта, социальных объектов. В этой связи важнейшим стимулом и рычагом аккумулирования всех усилий по эффективному использованию государственного и муниципального имущества может служить привлечение частного капитала посредством ГЧП.

В условиях наступления украинского кризиса, введения санкционных мер по различным отраслям экономики России, а также переориентации государственной экономики на наращивание военно-производственного потенциала государству и регионам необходимо задействовать комплекс мер по развитию партнерских отношений и адаптации инструментов софинансирования инфраструктурных проектов.

Сегодня решение данной задачи особенно актуально, так как экономическое положение регионов России сложное, требуется не просто аккумулировать применение новых инструментов выявления экономического потенциала субъектов страны, но и в контексте их социально-экономического развития и конкурентоспособности. Подобные рычаги несут особую важность для активной федеральной политики, ориентированной на выравнивание межрегионального дисбаланса и обеспечение экономической целостности страны.

В этом контексте государственно-частное партнерство может выступать тем действенным механизмом реализации инфраструктурных проектов, соблюдающим принципы равенства сторон соглашений, а также справедливого распределения рисков и обязательств сторон соглашений. Помимо прочего, такое партнерство сочетает в себе эффективность, опыт и инновации частного сектора, что вкуче способно обеспечить альтернативный путь привлечения инвестиций к выполнению инфраструктурных проектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Veselovsky, M.Y.; Nikolaev, V.I.; Trifonov, V.A. Implementation of Investment Projects in Industry as a Factor of Ensuring the Economic and Spatial Development of Russian Regions. In International Scientific and Practical Conference Strategy of Development of Regional Ecosystems “Education-Science-Industry” (ISPCR 2021); Atlantis Press: Amsterdam, The Netherlands, 2022; pp. 508–514.
2. Wang, L.; Zhou, L.; Xiong, Y.; Yan, D. Effect of promotion pressure and financial burden on investment in public–private partnership infrastructure projects in China. *Asian-Pac. Econ. Lit.* 2019, 33, 128–142.
3. Abdelkader, E.M.; Zayed, T.M.; Fathali, H.E.; Alfalah, G.; Al-Sakkaf, A.; Moselhi, O. An Integrated Multi-Criteria Decision Making Model for the Assessment of Public Private Partnerships in Transportation Projects. *Mathematics* 2023, 11, pp. 35-59.
4. Варнавский В.Г. Новые формы государственно-частного партнерства в сфере научно-технологического развития России // В сборнике: Управление развитием крупномасштабных систем MLSD’2020. Труды тринадцатой международной конференции. Под общей редакцией С.Н. Васильева, А.Д. Цвиркуна. 2020. С. 24-29.
5. Белицкая А.В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для монополизации российской экономики: правовой аспект // *Юрист.* 2017. № 1. С. 41-46.
6. Зельднер А.Г. Институционализм в управлении развитием партнерских отношений государства и бизнеса: состояние и тенденции // *Экономические науки.* 2022. № 206. С. 48-55.
7. Осипов В.С. Государственно-частное партнерство в аграрном секторе экономики // *Менеджмент в АПК.* 2022. № 1. С. 7-13.
8. Cartwright D. The Value of Public–Private Partnerships // *Climate and energy.* Volume 38, Issue 11, Pages 18-20.
9. Meunier D., Quinet E.. Public Private Partnership // *International Encyclopedia of Transportation,* 2021, Pages 385-391. DOI:10.1016/b978-0-08-102671-7.10073-9
10. Osei-Kyei R., Chan A. Global Implementation Practices of Public-Private Partnership // In book: *International Best Practices of Public-Private Partnership* (pp.13-36). DOI:10.1007/978-981-33-6268-0_2
11. Меджидов З.У. Формы государственно-частного партнерства в России: сравнительный анализ // *Вестник Института экономики Российской академии наук.* 2022. № 3. С. 73-95.
12. Национальный Центр ГЧП [электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/59e/59e99c63fe1b0558340251ab897b3409.pdf>
13. Росинфра. Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России [электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/0e4/0e47bb71822ded76d93c0de43386dfb9.pdf>
14. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2022 год [электронный ресурс]. Режим доступа. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/a8ccd7ef26dbd590c0f5e2faaf0efbf1/reiting_gchp_2022.pdf
15. Рейтинг городов по уровню развития ГЧП [электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <https://rosinfra.ru/digest/rating-of-cities/2022>
16. База инфраструктурных проектов ГЧП «РОСИНФРА» [электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <https://dpo.rosinfra.ru/base-projects/all?filter=%7B%22filters%22%3A%7B%22region%22%3A%5B275%5D,%22form%22%3A%5B45%5D%7D%7D>

The mechanism of public-private partnership in the regions of the North Caucasus: assessment, problems and directions of development

Medzhidov Zaur Urudzhaliyevich

Candidate of Economic Sciences, Researcher at the Department of Socio-Economic Policy of the region
Dagestan Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Makhachkala, Russian Federation
E-mail: zaur-medzhidov@mail.ru

Abstract. Relevance of the chosen research topic. In the context of an anti-Russian sanctions policy, a change in the focus of the domestic economy on the military-industrial complex and, in connection with this, limited budgets at different levels, it is important to use such an instrument for regulating relations between the state and private business as a public-private partnership. In this regard, the purpose of this article is to explore public-private partnerships in Russia, and, in particular, the regions of the North Caucasus by conducting an assessment, identifying limiting barriers and identifying priority areas for the development of this mechanism. The methodology is based on the use of empirical research methods (comparison, factor analysis), as well as theoretical research (systematization, generalization, analogy, synthesis). The results of the study include the presentation of a comprehensive assessment of the mechanism of public-private partnerships in the Russian Federation and in the regions of the North Caucasus. Key problems in the implementation of public-private partnership projects in the North Caucasus Federal District have been identified: the low level of development of PPP at the municipal level in the macroregion, insufficient support of the federal center (development institutions) in the implementation of infrastructure projects, difficulties in resolving land issues between regional authorities, authorities local government and the local population. Solutions have been proposed and promising directions for the development of the institution of public-private partnership in the region have been identified: adopt a regulation on the procedure for concluding public-private partnership projects in a city district (municipal area), create a project office (center for the development of PPP projects) in the authorized executive body in charge of the state policies in the field of PPP, etc. The proposed measures can give impetus to the development of a public-private partnership mechanism in the regions of the North Caucasus Federal District.

Keywords: public-private partnership, region, North Caucasus, assessment, problems, development priorities.