

*Ю. В. Левина*

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

### Аннотация

В статье рассмотрены некоторые проблемы дифференциации инвестиционной привлекательности российских регионов, выявлены факторы, оказывающие положительное влияние на инвестиционный климат. Оценивались преимущества использования механизма государственно-частного партнерства в целях привлечения частных инвестиций в создание и эксплуатацию объектов публичной инфраструктуры. Полученные результаты показали, что наибольшая эффективность может быть достигнута посредством использования преференциальных налоговых режимов наравне с нефинансовыми мерами государственной поддержки, которые могут стать ключевым ресурсом конкретного региона в межрегиональной конкуренции за инвестора, как гарантирующие последнему не ухудшение условий ведения бизнеса на длительный срок.

Конфликт интересов: автор декларирует отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией статьи.

### Ключевые слова

Инвестиционная привлекательность региона, государственно-частное партнерство, преференциальные режимы.

*Yu. V. Levina*

## PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR SPATIAL ECONOMIC DEVELOPMENT

### Annotation

Article considers some problems of differentiating the investment attractiveness of Russian regions, identifies factors that have positive impact on the investment climate. Benefits of using the public-private partnership mechanism in order to attract private investment in creation and operation of public infrastructure facilities were assessed. Results obtained showed that greatest efficiency can be achieved through the use of preferential regimes along with non-financial measures of state support, which can become a key resource of particular region in inter-regional competition for investor, as guaranteeing the latter not to worsen business conditions for a long time.

Conflict of interest: author declares no conflict of interest related to publication of article.

### Keywords

Investment attractiveness of the region, public-private partnership, preferential treatment.

### Введение

В настоящий момент наблюдается существенная дифференциация инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации. Это в значительной степени обусловлено спецификой регионов, природными, социально-экономическими факторами, а также различными подходами органов государст-

венной (муниципальной) власти к стимулированию и управлению инвестиционными процессами.

В рейтинге инвестиционной привлекательности Агентства стратегических инициатив Москва заняла первое место, сохранив свое лидерство. На втором месте — Татарстан, который также удержался на своих позициях. Третью строчку

рейтинга впервые заняла Московская область, год назад занимавшая седьмое место. Четвертое место — Тульская область. На пятом месте расположились пять регионов — Башкирия, Нижегородская, Тюменская, Новгородская и Сахалинская область. Первую десятку замыкают Ярославская и Тамбовская область. Ростовская область заняла 16-е место [4]. И это при том, что согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. развитие Южного округа будет характеризоваться высокими темпами роста инвестиций в основной капитал, превышающими в целом за период средние показатели по России, которые предполагаются в связи с повышением привлекательности субъектов Южного федерального округа для бизнеса, реализацией крупных инфраструктурных проектов [6].

В числе лидеров роста Минэкономразвития называет и Ростовская область (352 %).

Существующее территориальное неравенство обуславливает снижение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности отдельных регионов. Это значительно затрудняет само существование единого экономического пространства, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, доступа инвесторов в регионы и отдельные отрасли, основанные на гармонизированных принципах рыночной экономики и унифицированных правовых нормах. Такое положение усиливает диспропорции в развитии отдельных регионов и снижает экономическую безопасность государства.

Повышение уровня региональной инвестиционной привлекательности достигается посредством использования различных инструментов, в том числе и общесистемных: применение преференциальных налоговых режимов, создание и развитие территориальных кластеров и территорий опережающего социально-экономического развития (далее ТОСЭР), установление таможенных льгот и др.

## Материалы и методы

По мнению О. В. Киселевой, разнообразие используемых инструментов повышения инвестиционной привлекательности региона не влияет на привлечение инвестиционных ресурсов [3, с. 23].

Г. Г. Скворцова также придерживается мнения, что налоговые стимулы не являются самым значимым фактором в межрегиональной конкуренции за инвестиции [8, с. 62].

Таким образом, налоговые преференции являются эффективным способом привлечения инвесторов в регион только при одновременном сочетании с неналоговыми (нефинансовыми) мерами государственной поддержки, такими как:

- 1) отсутствие административных барьеров;
- 2) привлекательный инвестиционный климат;
- 3) информационная открытость и доступность государственных и муниципальных органов управления;
- 4) транспарентность административных процедур;
- 5) соблюдение конкурентного распределения ресурсов, а также доступности ключевых элементов коммунальной инфраструктуры.

Для потенциальных инвесторов более важны региональные гарантии правовых и хозяйственных условий ведения бизнеса, прозрачность экономических отношений и, в конечном счете, уровень инвестиционного риска и надежности вложений [1, с. 947]. Следует согласиться, что наибольшая экономическая эффективность может быть достигнута только при одновременном применении всех наработанных инструментов привлечения инвестиций, поскольку использование субъектом Федерации отдельных инвестиционных инструментов не оказывает существенного влияния на экономику региона и страны в целом.

Преференциальные налоговые режимы представляют собой необходимые правовые механизмы, способствующие привлечению инвестиций на определенные государством (муниципалитетом) территории. Россия обладает огромными

территориями, развитие инфраструктуры которых, в том числе дорог, объектов коммунального хозяйства, а также социально значимых объектов, может осуществляться с использованием такого механизма взаимодействия власти и бизнеса как государственно-частное партнерство или муниципально-частное партнерство (далее — ГЧП, МЧП), при котором инвестор осуществляет реализацию проекта в стабильных регуляторных условиях ведения бизнеса, а государство гарантирует это на достаточно длительный срок. Именно ГЧП предполагает необходимость взаимного учета интересов как публичного, так и частного партнеров [9, с. 60].

Создание современных производств, в том числе в целях реализации программы импортозамещения, которые могут конкурировать с иностранными производителями и выпускать товары, аналогичные зарубежным, это длительный процесс, объединяющий частное финансирование и меры государственной поддержки при взаимодействии всех участников. Условия такого взаимодействия в рамках

ГЧП определяются двумя федеральными законами: Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о государственно-частном партнерстве) [10] и Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [11].

### Результаты

Как следует из прогноза Национального Центра ГЧП по итогам 2021 г., объем привлекаемых в проекты инвестиций продолжает расти: 396,7 млрд рублей в 2021 г. против 363,9 млрд рублей в 2020 г. В будущем рынок ГЧП может вырасти в 2,5–3 раза по количеству заключенных концессионных соглашений и соглашений о ГЧП/МЧП, что позволит привлечь в 2–2,5 раза больше инвестиций в инфраструктуру по сравнению с 2021 г.

Форма реализации инвестиционных проектов на условиях ГЧП представлена на рисунке 1 [5].

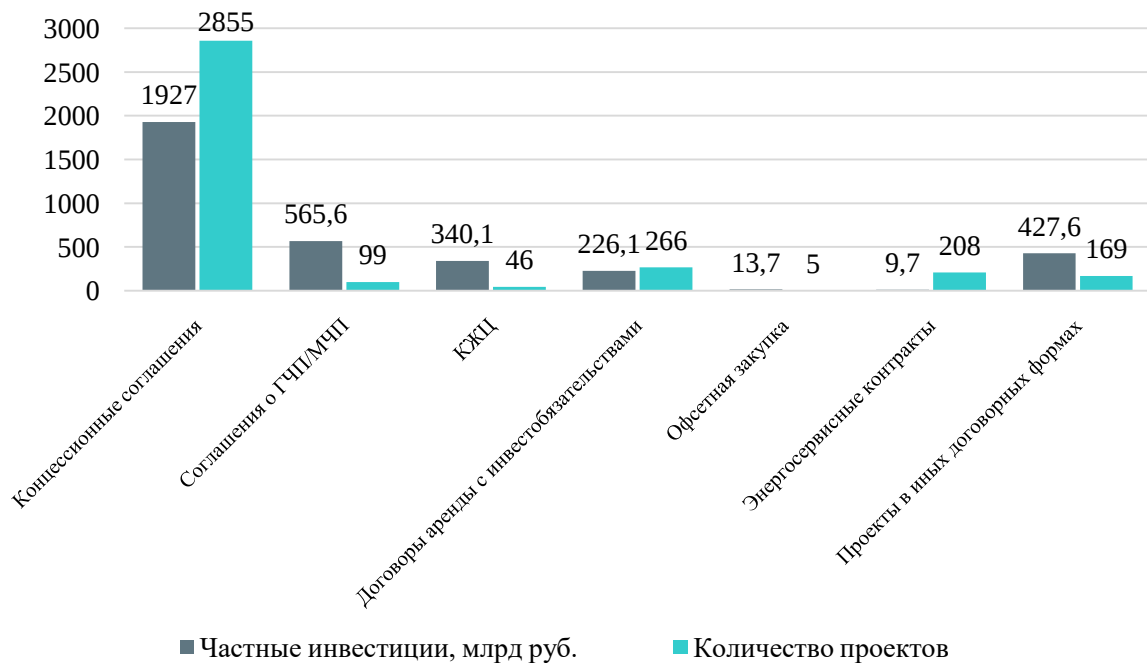


Рисунок 1 — Проекты ГЧП по формам реализации

Соглашения, оформляющие ГЧП, предполагают определенный вклад сторон в реализацию общего проекта, распределение между ними обычных рисков

и создание для частного субъекта гарантий того, что его участие в выполнении публичных задач будет обеспечено необходимой защитой, повышающей привле-

кательность таких инвестиций по сравнению с инвестициями в обычные коммерческие проекты [7, с. 256].

Таким образом, основная цель ГЧП — это достижение целей публичного субъекта и частного инвестора за счет перераспределения рисков между государством (муниципалитетом) и бизнесом. В связи с этим следует отметить, что вряд ли может быть признано обоснованным отсутствием среди существенных условий соглашения о государственно-частном партнерстве (ст. 12 Закона о государственно-частном партнерстве) условия о распределении рисков между участниками такого партнерства. Большинство зарубежных законов, регулирующих публично-частные соглашения, включают распределение рисков в существенные условия соглашения (законы Бразилии, Греции, Польши, Румынии, Болгарии, большинство государств СНГ) [2, с. 47]. На практике риски, связанные со строительством объекта, риск привлечения финансирования остаются на частной стороне. При этом государство гарантирует стабильность условий и форм государственной поддержки для инвестора, осуществляющего инвестиционный проект, в течение всего срока окупаемости инвестиционного проекта, а также получает возможность создавать либо реконструировать необходимый региону (муниципалитету) инфраструктурный объект и развивать депрессивные территории (ТОСЭР в моногородах). Реализация проекта по строительству нового промышленно-производственного объекта в рамках ГЧП на территории со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности (например, ТОСЭР) будет способствовать, с одной стороны, созданию импортозамещающих производств, с другой — достижению основной цели государственного управления — пространственному развитию территорий через привлечение внутренних инвестиций.

Применение механизма ГЧП имеет существенное преимущество перед достижением аналогичных целей посредством традиционных государственных (муниципальных) закупок. Так, ГЧП по-

зволяет совместить в рамках реализации инвестиционного проекта стадии проектирования, строительства и эксплуатации объекта. В рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» — эти вопросы всегда решаются самостоятельно: отдельно стадия проектирования, отдельно строительство и отдельно стадия эксплуатации объекта [12]. Соответственно, и регуляторные условия не являются общими и стабильными (речь идет о гарантиях стабильности режима запретов, ограничений иных обязательных требований на стадиях изыскания, проектирования, производства, строительства и т. п.).

Частный участник ГЧП не только ведет деятельность, но, прежде всего, осуществляет инвестиции и капитальные вложения, необходимые для ведения указанной деятельности. Таким образом, финансирование по соглашению о ГЧП осуществляется полностью или частично как правило частным партнером. В большинстве случаев крупные компании, занимающиеся реализацией инвестиционных проектов, используют как собственные источники финансирования, так и заемные, и привлечение банковского капитала для них не является проблематичным. Со всем другое положение складывается у средних и малых компаний, нуждающихся в банковском финансировании.

Малый и средний бизнес (далее — МСП) не может использовать все существующие источники финансирования инвестиционных проектов. В частности, недостаточно используется финансовый лизинг в случаях приобретения уникального дорогостоящего оборудования, контрольно-измерительной и вычислительной техники. Неизученным представляется и такая процедура инвестиционного кредитования как создание нового предприятия для реализации проекта ГЧП с участием банка. В этом случае банк посредством участия в уставном капитале может вступать в качестве инвестора и оставаться им в течение всего срока реализации проекта. Применение такой схемы может пред-

ставяться более привлекательным даже по сравнению с венчурным кредитованием. Пока же самым распространенным и дорогим источником финансирования выступает банковский кредит.

### Обсуждение

Перспективным источником финансирования для МСП представляется привлечение денежных средств организаций, образующих инфраструктуру поддержки предпринимательства, которые имеют возможность обеспечить наилучшие условия финансирования проекта (пониженные ставки по кредитам, гарантии, лизинг) либо совместное софинансирование за счет привлечения частных, государственных или муниципальных ресурсов, в том числе в виде субсидий. Для ускорения в регионах процессов запуска инвестиционных проектов и увеличения их числа должна быть продолжена трансформация делового климата. В перезапуске инвестиционного цикла государство продолжит играть важную роль как инвестор, поэтому ГЧП может стать одним из основных механизмов привлечения инвестиций в инфраструктуру.

Для государства преимущества участия в ГЧП, особенно, если речь идет о масштабном производстве — это комплексное решение его ключевых проблем: диверсификация экономики за счет развития новых производств, преодоление негативных тенденций на рынке труда, повышение доходов граждан и пр. Кроме того, не следует недооценивать мультипликативный эффект от реализации проекта на условиях ГЧП — оказание сопутствующих услуг субъектами МСП, соответственно — реализация одной из основных задач государства по дальнейшему развитию малого предпринимательства.

### Выводы

Необходимо сместить акцент принимаемых государством мер поддержки ведения предпринимательской деятельности с налоговых преференций на государственные (муниципальные) гарантии стабильности условий ведения бизнеса в длительной перспективе, а также дальнейшее снижение ограничительных и регуляторных мер.

Развитие института ГЧП нуждается в дальнейшем совершенствовании, поскольку публичная инициатива реализации инфраструктурных проектов ГЧП выступает необходимым условием заключения соглашения. В этой связи целесообразно расширить указанный в законе круг объектов ГЧП. Помимо указания на объекты информационных технологий (программы для ЭВМ, базы данных и информационные системы) необходимо включить в него объекты интеллектуальной или инновационной деятельности. Так, например, на основе ГЧП в Республике Казахстан может осуществляться создание технологий и опытного образца (статья 2 Закона «О государственно-частном партнерстве Республики Казахстан»). Законодательством ЕС и ООН также предусматривается возможность создания инноваций, таких как робототехника и суперкомпьютеры, в рамках договорных форм ГЧП [13], в связи с чем был выработан термин «инновационное ГЧП» (innovative PPP) [14].

### Библиографический список

1. *Вякина, И. В., Плотицына, Л. А., Скворцова, Г. Г.* Инвестиционные налоговые стимулы как инструменты развития территорий // *Международный бухгалтерский учет*. — 2022. — № 8. — С. 947–966.
2. *Жмулина, Д. А.* Существенные условия соглашения о публично-частном партнерстве // *Российский юридический журнал*. — 2015. — № 5. — С. 147–155.
3. *Киселева, О. В.* Инструменты стимулирования инвестиционной активности на примере регионов Приволжского федерального округа // *Российское предпринимательство*. — 2013. — Т. 14, № 15. — С. 23–31.
4. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в регионах [Электронный ресурс]. — URL: <https://asi.ru>.
5. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2021 г. [Электронный ресурс]. — URL: <https://rosinfra.ru>.
6. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. [Элек-

тронный ресурс]. — URL: <http://www.economy.gov.ru>.

7. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты. — М., 2015. — С. 256.

8. Скворцова, Г. Г. Влияние объективных внутренних факторов на региональную инвестиционную политику // Вестник ИНЖЭКОНа. Экономика — 2012. — № 7. — С. 62–69.

9. Троценко, О. С. Оценка эффективности проектов ГЧП в сравнении с иными формами реализации инфраструктурных проектов: российский и зарубежный опыт // Бизнес, Менеджмент и Право. — 2018. — № 4. — С. 60–63.

10. Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 (ред. от 11.06.2022) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

11. Федеральный закон № 115-ФЗ от 21.07.2005 (ред. от 14.07.2022) «О концессионных соглашениях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022).

12. Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 (ред. от 14.07.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

13. Contractual PPP in high performance computer [Электронный ресурс]. — URL: <https://ec.europa.eu>.

14. United Nations e-government survey 2018: gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies [Электронный ресурс]. — URL: <https://publicadministration.un.org>.

### Bibliographic list

1. Vyakina, I. V., Plotitsyna, L. A., Skvortsova, G. G. Investment tax incentives as tools for development of territories // International Accounting. — 2022. — № 8. — P. 947–966.

2. Zhmulina, D. A. Essential terms of public-private partnership agreement // Russian Journal of Law. — 2015. — № 5. — P. 147–155.

3. Kiseleva, O. V. Instruments for stimulating investment activity on example of regions of Volga Federal District // Russian Journal of Entrepreneurship. — 2013. — V. 14, № 15. — P. 23–31.

4. National rating of state of investment climate in regions [Electronic resource]. — URL: <https://asi.ru>.

5. Main trends and statistics of PPP market in 2021 [Electronic resource]. — URL: <https://rosinfra.ru>.

6. Forecast of long-term socio-economic development of Russian Federation for period up to 2030 [Electronic resource]. — URL: <http://www.economy.gov.ru>.

7. Public-private partnership in Russia and foreign countries: legal aspects. — М., 2015. — P. 256.

8. Skvortsova, G. G. Influence of objective internal factors on regional investment policy // Vestnik of INZHECON. Economics. — 2012. — № 7. — P. 62–69.

9. Trotsenko, O. S. Evaluation of effectiveness of PPP projects in comparison with other forms of implementation of infrastructure projects: Russian and foreign experience // Business, Management and Law. — 2018. — № 4. — P. 60–63.

10. Federal Law № 224-FZ from 13.07.2015 (amended from 11.06.2022) «On public-private partnerships, municipal-private partnerships in Russian Federation and amendments to certain legislative acts of Russian Federation».

11. Federal Law № 115-FZ from 21.07.2005 (amended from 14.07.2022) «On Concession Agreements» (amended from 25.07.2022).

12. Federal Law № 44-FZ from 05.04.2013 (amended from 14.07.2022) «On contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs».

13. Contractual PPP in high performance computer [Electronic resource]. — URL: <https://ec.europa.eu>.

14. United Nations e-government survey 2018: gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies [Electronic resource]. — URL: <https://publicadministration.un.org>.