

Направления совершенствования государственно-частного партнерства в Республике Башкортостан^{*}

Directions for Improving Public-private Partnership in the Republic of Bashkortostan

З. ЗАЙНАШЕВА

Зайнашева Зарима Гафаровна, профессор, д-р экон. наук, профессор кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический университет». E-mail: zarema54@mail.ru

Государственно-частное партнерство (ГЧП) приобретает большую значимость в контексте стратегии импортозамещения, концепция которой активно развивается на федеральном уровне. В эпоху глобализации санкции создали серьезные вызовы, которые вынуждают искать пути для обеспечения собственной экономической устойчивости и независимости, и в данной ситуации ГЧП выступает ключевым инструментом для решения ряда задач, позволяя привлекать частные инвестиции в отрасли, требующие значительных финансовых вложений и технологических инноваций. Целью исследования является определение направлений дальнейшего развития государственно-частного партнерства в регионе, а задачами – выявление проблем в развитии ГЧП; предложение направлений совершенствования ГЧП в регионе. В процессе выполнения исследования использованы методы экспертных оценок, программно-целевого, системного и комплексного подходов.

Ключевые слова: экономическая политика, партнерство, механизмы, инструменты, межведомственное взаимодействие, офсетный контракт, концессионное соглашение.

Public-private partnership (PPP) is becoming more important in the context of the import substitution strategy, the concept of which is actively developing at the federal level. In the era of globalization, sanctions have created serious challenges that force us to look for ways to ensure our own economic stability and independence, and in this situation, PPP acts as a key tool for solving a number of tasks, namely, it allows us to attract private investment in industries that require significant financial investments and technological innovations. The purpose of the study is to identify areas for further development of public-private partnership in the region, and the objectives are to identify problems in the development of PPP; to propose ways to improve PPP in the region. In the course of the research, the methods of expert assessments, program-oriented, systemic and integrated approaches were used.

Key words: economic policy, partnership, mechanisms, tools, interagency cooperation, offset contract, concession agreement.

Основные положения

1. В условиях текущих глобальных вызовов партнерство становится важнейшим механизмом, позволяющим обеспечить национальные интересы, экономическую и промышленную безопасность.
2. Наблюдается возможность комплексного развития офсетов на территории Российской Федерации, на данный момент существует проработанная база их применения.
3. Развитие механизмов офсетного контракта связано с необходимостью импортозамещения, особенно в социально-значимых отраслях.
4. Вызовом для развития ГЧП в РБ является отсутствие интереса частной стороны в инвестировании в проекты офсетных контрактов.
5. Особые экономические зоны обладают рядом преимуществ, которые могут стать одним из факторов для развития производств по офсетам.

^{*} Ссылка на статью: Зайнашева З.Г. Направления совершенствования государственно-частного партнерства в Республике Башкортостан // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 6. С. 66–72. DOI: 10.34773/EU.2024.6.11.

Введение

Актуальная государственная экономическая политика заинтересована в формировании общего направления в сторону импортозамещения, развития собственной промышленности и технологий, поэтому здесь возможно ожидать поддержку из федерального бюджета для регионов и их инициатив, которые позволят обеспечить содействие государственной экономической политике. Однако федеральные средства не могут выступать основным источником для большинства регионов и необходимо искать новые источники финансирования. Именно здесь особую роль играет бизнес, который является держателем не только экономических ресурсов, но и обладает профессиональными компетенциями в своей области. Их практическое применение возможно благодаря инструменту, который направлен на обеспечение сотрудничества региона и бизнеса – государственно-частное партнерство (ГЧП). В условиях текущих глобальных вызовов партнерство становится важнейшим механизмом, позволяющим обеспечить национальные интересы, экономическую и промышленную безопасность.

Изучению механизмов реализации государственно-частного партнерства посвящены труды многих авторов, среди которых: Ахмадеев А.М., Сабилова З.Э., Игошин С.С., Зудин А.Ю., Козлов А. А., Мурзаков В.Г., Мусина Д.Р. и др.

На основе выявления проблем в развитии ГЧП целью данного исследования является разработка направлений его совершенствования.

Методы

Теоретической основой данного исследования послужили работы современных российских ученых, охватывающие предметные области государственно-частного партнерства, региональной экономики и территориального управления.

Результаты и обсуждение

Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации стимулируется непосредственно государством [3; 8]. Здесь важно отметить общегосударственные тренды в инвестиционной политике, сформированные относительно тех существующих факторов, которые влияют на экономику страны, а именно геополитическая ситуация и последствия, которые вызваны санкционным давлением. «На региональном уровне развития инновационной системы механизм государственно-частного взаимодействия играет важную роль в решении социальных, экономических и экологических проблем территориального субъекта, а также в качественном преобразовании инновационной инфраструктуры» [4]. Обозначен курс на формирование и повышение уровня промышленного и технологического суверенитета, определяющий общие положения в инвестиционной политике на ближайшие несколько лет:

- поддержка отечественных производителей;
- импортозамещение;
- комплексное развитие территорий;
- федеральные программы поддержки приоритетных отраслей [7].

В 2023 году на Международной неделе бизнеса в Республике Башкортостан была презентована программа, разработанная Министерством экономического развития и инвестиционной политики Республики Башкортостан совместно с ВЭБ.РФ, обеспечивающая процедуру сопровождения офсетных контрактов на региональном и муниципальном уровнях. Предложенные механизмы межведомственного взаимодействия не являются обязательными и носят рекомендательный характер. Тем не менее, разработка, по нашему мнению, позволит централизовать закупки в той или иной сфере с точки зрения управления, сформировать понятный алгоритм действий и определить ответственность лиц.

Офсетные проекты в Республике Башкортостан носят пилотный характер, а разработанный пошаговый комплекс мероприятий по их сопровождению, по данным открытых источников, не имеет аналогов. Проекты сформированы по следующим направлениям:

- производство медицинского оборудования и препаратов;
- поставка материалов для содержания дорожной инфраструктуры;
- производство детского питания;
- мебельное производство;
- услуги «мягкого инвентаря».

Государственно-частное партнерство в Республике Башкортостан развивается в сторону офсетных контрактов в сфере промышленности: производство лекарственных препаратов и медицинского оборудования, мебельная и пищевая промышленность. Кроме того, в рамках офсетных контрактов предлагается поставка услуг, включающих содержание дорог и услуги по пошиву белья и спецодежды.

Вопрос о наличии препятствий для развития государственно-частного партнерства необходимо рассматривать с нескольких сторон, так как во многом их определяют характерные для государственно-частного партнерства черты, накладывающие определенные условия для оптимального функционирования данного инструмента [5]. Так, некоторые вызовы на пути развития государственно-частного партнерства непосредственно связаны со спецификой данного механизма. Здесь важно отметить, что данная тенденция характерна для большинства проектов государственно-частного партнерства – долгосрочность проектов, а также процессов подготовки и вывода в стадию реализации, финансирование, особенности нормативно-правового регулирования [6].

Как показывает анализ с точки зрения общей экономики, проекты ГЧП, как правило, являются надежными относительно возврата инвестиций и их стабильности. Многоэтапная проверка со стороны государственных органов власти, частного сектора, а также финансовых организаций позволяет принять корректное решение в отношении целесообразности проекта [1].

В части проектной деятельности регион и бизнес могут иметь разные взгляды на проекты ГЧП. Для инвесторов важна коммерческая составляющая проектов, а также возвратность инвестиций, для государства – «социальный» эффект проекта и его роль в отрасли [2]. В вопросах участия государственных средств важно отметить, что их привлечение основывается на приоритетности отрасли, а также на условиях соглашения, в том числе включающих особенности строительства, внедряемых технологий и пр. Данную политику возможно объяснить с точки зрения удовлетворения первоочередных потребностей региона и вызовом для развития ГЧП может являться зависимость от частного партнера и его инициативности в реализации соответствующих проектов.

Данная ситуация также характерна для Республики Башкортостан. Предложенные проекты по офсетным контрактам остаются на начальных стадиях и не находят спроса среди инвесторов. Вызовом для развития ГЧП в Республике Башкортостан является отсутствие интереса частной стороны в инвестировании в проекты офсетных контрактов. Подобное можно объяснить разными факторами социально-экономического и нормативно-правового характера, которые затрагивают всю инвестиционную направленность деятельности региона. В рамках инструмента ГЧП наличие подобного вызова может быть связано со спецификой офсетных контрактов и условий функционирования в соответствии с ним.

Отдельно также стоит рассмотреть вопрос с процедурами межведомственного взаимодействия, предложенными в отношении офсетных контрактов. По сравнению с региональными инициативами, муниципальные инициативы сталкиваются с многоэтапностью проверок со стороны муниципального образования и региональных органов власти. При этом объемы закупок в муниципальных образованиях, как правило, не так высоки (в финансовом смысле). Вызовом для развития ГЧП на муниципальном уровне – и, соответственно, в регионе – является многоэтапность проверок, которая не всегда целесообразна, учитывая объемы закупок по сравнению с региональным уровнем. Большой срок подготовки проектов для их вывода в стадию реализации не позволяет оставаться в актуальной повестке из-за совокупности изменяющихся факторов, прямо влияющих на процессы подготовки проекта. Рассматривая вопрос вызовов для развития ГЧП, необходимо также отметить, что муниципальные органы власти не обладают

достаточными компетенциями, которые могли бы позволить увеличить объем участия муниципалитетов в реализации проектов ГЧП.

Сравнительный анализ ГЧП также выявил недостаточность крупных инвестиционных проектов, которые могли бы положительно отразиться на показателях рейтинга за 2023 год. Однако нельзя однозначно утверждать, что это является вызовом для развития ГЧП в регионе. Предлагается рассматривать данную информацию, как результат продуктивной работы в 2022 году с привлечением крупных инвестиционных средств из федерального бюджета. За последний год было заключено самое большое количество соглашений по проектам ГЧП и ввиду подписания концессионных соглашений «Межвузовский студенческий кампус Евразийского научно-образовательного центра мирового уровня», а также соглашений по ряду проектов в сфере школьного образования позволит региону развить сферу образования в ближайшие 5-10 лет.

Таким образом, в Республике Башкортостан, на наш взгляд, существуют следующие вызовы, влияющие на развитие ГЧП:

- низкий уровень интереса к проектам офсетных контрактов Республики Башкортостан;
- многоэтапность процедуры реализации офсетного контракта для муниципального уровня;
- досрочное прекращение концессионных соглашений в жилищно-коммунальной сфере.

В качестве примера можно рассмотреть предложение по реализации офсетных проектов на территории особой экономической зоны Республики Башкортостан «Алга» (далее – ОЭЗ «Алга»).

Предложения основаны на региональной практике и предполагают возможность преемственности опыта в данной сфере. Практика применения офсетных контрактов по поставке лекарственных препаратов и медицинских изделий реализуется в крупных городах, таких как Москва, на территории ОЭЗ «Технополис Москва». На сегодняшний день осуществляется широкое производство, результаты которого ранее были доступны лишь по импорту. Офсетные контракты заключены на суммы более 1,1 млрд рублей и в рамках офсетного контракта реализовано 815 тысяч упаковок лекарственных препаратов компаний «Биокад», расположенной в ОЭЗ «Технополис Москва».

По данным офсетных проектов по производству и поставке лекарственных препаратов в Республике Башкортостан планируется объем закупок по всем позициям предполагаемых лекарственных препаратов от 5,87 млрд рублей ежегодно на срок 7-10 лет. Рекомендуемый объем закупок по одной позиции составляет от 100 млн рублей до 2 млрд рублей (табл. 1).

Таблица 1

Основные условия офсетных контрактов по производству и поставке лекарственных препаратов в Республике Башкортостан

№	Операция	Минимальный объем инвестиций, млн рублей	Срок контрактов, лет	Рекомендуемый объем закупки (в год)	Срок	Бюджетный эффект (в год)
1	Вторичная упаковка и выпускающий контроль качества	100	7-10	от 100-200 млн руб.	от 2-3 лет	17,83 млн руб.
2	Упаковка (первичная и вторичная), готовая лекарственная форма, выпускающий контроль качества	500	7-10	от 0,5-1 млрд руб.	от 3 лет	46,355 млн руб.
3	Упаковка, готовая лекарственная форма, выпускающий контроль качества, субстанция	1 000	7-10	от 1-2 млрд руб.	от 4-5 лет	88,55 млн руб.

Более специализированной является деятельность по производству и поставке медицинских изделий (табл. 2).

Таблица 2

Основные условия офсетных контрактов по производству и поставке медицинских изделий в Республике Башкортостан

№	Значение	Минимальный объем инвестиций, млн рублей	Срок контрактов, лет	Рекомендуемый объем закупки (в год)	Срок инвестирования	Бюджетный эффект (в год)
1	Изготовление и поставка хирургических нитей	100	5	133 млн руб.	2 года	13,9 млн руб.
2	Изготовление и поставка шприцев	100	5	144 млн руб.	3 года	18,58 млн руб.
3	Изготовление и поставка стентов, катетеров и др.	100-300	7-10	430 млн руб.	1,5-3 года	31,7–34,77 млн руб.

Важно отметить, что начальные показатели бюджетного эффекта значительно уменьшатся при вводе данных проектов на территорию ОЭЗ «Алга» ввиду предоставления налоговых преференций, однако предлагается заключение офсетных контрактов лишь по ряду видов деятельности, которые интересуют регион, а именно – по офсетным проектам в сфере здравоохранения (производство и поставка лекарственных препаратов и медицинских изделий).

Применение офсетных контрактов на территории ОЭЗ предполагает специализированное расширение и внедрение офсетных договоров в сфере здравоохранения на территории, которые обладают необходимой развитой инвестиционной и производственной инфраструктурой. Дополнительными мерами поддержки являются налоговые льготы, предоставление земельных участков без торгов, субсидии на подключение к инфраструктурным сетям, льготные кредиты и пр.

Локализация производства лекарственных препаратов и медицинских изделий в ОЭЗ «Алга» на основе офсетных контрактов позволит усовершенствовать ГЧП в регионе, развив в нем новые формы и опыт в сфере здравоохранения. Помимо этого, данные условия также могут быть актуальны для частных партнеров по офсетным проектам в сфере здравоохранения.

Новые условия по офсетному контракту, принятые в 2022 году, а именно снижение уровня начальных инвестиций с 1 млрд рублей до 100 млн рублей, также может являться положительным фактором для привлечения инвестиций в проекты ГЧП.

Учитывая большое число поставщиков, расположенных в Республике Башкортостан, возможно предполагать, что локализация на территории ОЭЗ «Алга» новых предприятий может стать возможностью для получения конкурентных преимуществ на рынке. Базовая потребность в лекарственных препаратах и медицинских изделиях подтверждается наличием предложения о возможности заключения офсетных контрактов со стороны государства. Помимо этого, в Республике Башкортостан большое количество тендеров в сфере здравоохранения – по цифрам РосТендера, в Республике Башкортостан за период с апреля 2023 г. по апрель 2024 г. сумма тендеров составила 2 млрд рублей, из которых 1,4 млрд рублей – медицинские расходные материалы, а 0,52 млрд рублей – лекарственные средства.

Помимо этого, для совершенствования ГЧП нами предлагается решить ряд вызовов, перечисленных выше. Так, предлагается повысить уровень качества взаимодействия органов муниципального образования, а именно, между главой МО и непосредственно инициаторами/заказчиками, и назначить процедуры оценки целесообразности заключения концессионного соглашения в начальные этапы, а не конечные, как это представлено в предложенной процедуре реализации офсетных контрактов. Подобные меры позволят на начальных этапах определить, насколько оправдано заключение офсетного контракта, и в случае его нецелесообразности

направить внимание управленческого ресурса на актуальные проектные инициативы, что также оптимизирует временные показатели.

Для решения вопроса, связанного с досрочным прекращением контрактных обязательств по концессионным соглашениям в сфере жилищно-коммунального хозяйства, предлагается сформировать более ответственный подход к выбору концессионера, так как данная сфера является социально значимой – и более того, компенсируется в большей степени платой потребителей. Поэтому здесь возможно формулирование дополнительных требований к исполнителям: соответствие стандартам качества и безопасности, применение современных технологий при выполнении обязательств концессионного соглашения, разработка концессионером документов долгосрочного планирования деятельности в рамках концессионного соглашения. Подобные меры позволят концеденту заключить соглашение с наиболее качественным и стабильным частным партнером, а для концессионера наличие подобных условий станет одним из факторов его развития и собственного понимания наличия компетенций в той или иной части жилищно-коммунального хозяйства.

Заключение

Многообразие форм партнерства позволяет наиболее эффективно удовлетворить потребности обеих сторон. Классическими формами являются соглашение о государственно-частном партнерстве и концессионные соглашения. Имеющиеся инструменты позволяют адаптировать условия под конкретные цели и задачи проекта, обеспечивая оптимальное распределение рисков, ответственности и доходов между государством и частным сектором. Соглашение о ГЧП и концессионные соглашения отличаются своими характеристиками и областями применения, что делает их универсальными для реализации широкого спектра инициатив — от инфраструктурных проектов в сфере промышленности до социально значимых программ. Разнообразие форм партнерства не только расширяет возможности взаимодействия, но и способствует более точному и результативному удовлетворению интересов всех участников. Кроме классических форм, существуют квази-формы ГЧП, которые представляют собой отдаленные формы партнерства и также позволяют гибко осуществлять деятельность государства и бизнеса [2].

В Республике Башкортостан проекты ГЧП реализуются преимущественно в форме концессионных соглашений. В 2023 году реализовано 64 проекта на 103,3 млрд рублей инвестиций, где 46,6 млрд рублей являются частными средствами, 56,7 млрд рублей – бюджетными. На республиканском уровне реализованы проекты на сумму инвестиций в 2023 году на 92,9 млрд рублей. Сумма же инвестиций в проекты государственно-частного партнерства на муниципальном уровне составила 10,4 млрд рублей.

Государственно-частное партнерство в Республике Башкортостан активно применяется во многих сферах. Так, в 2023 году особое внимание было уделено крупным проектам в области образования. Среди них заключение концессионного соглашения по созданию «Межвузовского студенческого кампуса Евразийского научно-образовательного центра мирового уровня». Кроме того, в рамках ГЧП реализуется ряд проектов по строительству школ, направленных на улучшение образовательной инфраструктуры и обеспечение доступности качественного образования для детей в Башкортостане.

Направления развития ГЧП в регионе тесно связаны с вопросами управления, а также развития форм партнерства. Регион прорабатывает офсетные контракты по нескольким направлениям, а именно – в сфере промышленности: производство медицинского оборудования и препаратов, мебельное производство, производство детского питания и пр. В отношении данных проектов разработаны процедуры заключения офсетных контрактов для регионального и муниципального уровней. Согласно данным, представленным Министерством экономического развития и инвестиционной политики Республики Башкортостан совместно с ВЭБ РФ, в результате реализации всех проектов, объем инвестиций составит более 3,5 млрд руб. Однако, несмотря на стремление региона заключать контракты, в 2024 году они также находятся в стадии «предложения» и пока не нашли инвесторов.

Таким образом, механизм ГЧП на сегодняшний день стал одним из способов обеспечения стабильности как для региональных органов власти, так и для представителей бизнеса, являясь оптимальным решением в условиях санкционного давления и направления общей политики страны на импортозамещение.

Литература

1. Ахмадеев А.М. Финансирование ГЧП // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2023. № 5. С. 4–10.
2. Зайнашева З.Г., Сабилова З.Э. Государственно-частное партнерство в развитии социально значимых бытовых услуг в регионе: научное издание. Уфа: Уфимская государственная академия экономики и сервиса, 2012. 179 с. ISBN: 978-5-88469-550-4.
3. Закон Республики Башкортостан от 17.06.2016 № 383-з «Об участии Республики Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства» (ред. от 26.02.2024) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/439090898>
4. Мурзаков В.Г. Механизм государственно-частного взаимодействия в архитектуре региональной инновационной системы // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 2. С. 82–89. DOI: 10.34773/EU.2024.2.12.
5. Мусина Д.Р., Мусина А.Э. Государственно-частное партнерство в развитии отраслевых цифровых платформ // Евразийский юридический журнал. 2023. № 7 (182). С. 471–473.
6. Мусина Д.Р., Низамов А.Н., Кожевников А.В. Механизм создания малых инновационных нефтяных предприятий // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2019. № 3 (147). С. 21–24.
7. Постановление Правительства РФ от 15.04.2023 № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации и Положения об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, о представлении сведений о проектах технологического суверенитета и проектах структурной адаптации экономики Российской Федерации и ведении реестра указанных проектов, а также о требованиях к организациям, уполномоченным представлять заключения о соответствии проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации» / Справочно-правовая система «Консультант-плюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_444820/
8. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660