

pISSN 2073-1477  
eISSN 2311-8733

*Устойчивое развитие регионов*

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ УРФО. ЧАСТЬ 1

Светлана Викторовна ПАНИКАРОВА <sup>a\*</sup>, Михаил Леонидович КУКЛИНОВ <sup>b</sup>,  
Владимир Валерьевич ЮГОВ <sup>c</sup>, Яна Сергеевна ХОХРЯКОВА <sup>d</sup>

<sup>a</sup> доктор экономических наук, профессор,  
Институт экономики и управления, Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (УрФУ),  
Екатеринбург, Российская Федерация  
panikarova\_s@mail.ru  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: 2665-2208

<sup>b</sup> аспирант, Институт экономики и управления, Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (УрФУ),  
Екатеринбург, Российская Федерация  
mkuklinov@mail.ru  
<https://orcid.org/0000-0003-3663-7292>  
SPIN-код: 7937-6370

<sup>c</sup> бакалавр, социально-экономический факультет,  
Уральский государственный лесотехнический университет (УГЛТУ),  
Екатеринбург, Российская Федерация  
vova-amway@inbox.ru  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: отсутствует

<sup>d</sup> бакалавр, факультет естествознания, физической культуры и спорта,  
Уральский государственный педагогический университет (УрГПУ),  
Екатеринбург, Российская Федерация  
yanakhokhryakova1995@gmail.com  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: отсутствует

\* Ответственный автор

### История статьи:

Рег. № 626/2020  
Получена 05.11.2020  
Получена в  
доработанном виде  
13.11.2020  
Одобрена 17.11.2020  
Доступна онлайн  
15.12.2020

УДК 334.012.35  
JEL: D02, O12, O20,  
O43, Y10

### Аннотация

**Предмет.** Институциональное обеспечение сферы  
государственно-частного партнерства в регионах Уральского  
федерального округа.

**Цели.** Анализ развития региональной институциональной среды  
государственно-частного партнерства и выявление пробелов в  
нормативно-правовых документах.

**Методология.** Используются методы сравнительного анализа и  
графо-табличной интерпретации полученных данных.

**Результаты.** Представлены результаты исследования  
институциональной базы, документов стратегического развития и  
планирования, системы государственного управления в сфере  
государственно-частного партнерства. Отмечена положительная

**Ключевые слова:** динамика развития государственно-частного партнерства в отдельных регионах Уральского федерального округа, оценена институциональная среда государственно-частного партнерства. **Выводы.** Пробелы в местном законодательстве, необходимость улучшения инвестиционного климата регионов Урала и привлечения новых участников партнерства подтверждают актуальность исследования выявленной научной проблемы.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

**Для цитирования:** Паникарова С.В., Куклинов М.Л., Югов В.В., Хохрякова Я.С. Региональная институциональная среда государственно-частного партнерства: на примере регионов УрФО. Часть 1 // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, № 12. – С. 2276 – 2296.  
<https://doi.org/10.24891/re.18.12.2276>

Решение проблем устойчивого развития регионов, по нашему мнению, во многом определяется подходами к разработке экономической политики, созданию новых форм и инструментов управления. При этом устойчивое развитие регионов зависит от эффективности решения поставленных местным правительством задач и достижения целей развития инфраструктурных объектов. Наиболее эффективным инструментом обеспечения устойчивого развития является государственно-частное партнерство.

Обязательным условием практики государственно-частного партнерства (ГЧП) является взаимодействие его участников в рамках классических (концессионные соглашения, соглашения о ГЧП) и неклассических (квазиконцессии, офсетные закупки, контракты жизненного цикла) контрактных отношений. Комплексная реализация инфраструктурных проектов местного, регионального или национального значения невозможна без соответствующих бюджетных ассигнований со стороны публичного партнера и частных инвестиций<sup>1</sup>. Однако рост цен на нефть, резкие колебания курсов валют, «заморозка» производства, рост безработицы и другие факторы вызвали сокращение объема бюджетных ассигнований на реализацию проектов ГЧП. Частные инвесторы не склонны нести бремя кризиса, переложенное органами государственной власти, а значит, не следует ожидать серьезного притока частных инвестиций в социально-значимые проекты. Флуктуации современного рынка, носящие, скорее, негативный оттенок, определяют актуальность

<sup>1</sup> Куклинов М.Л., Югов В.В. Рынок ГЧП в России и за рубежом: потенциал развития. В кн.: Региональный строительный комплекс: инвестиционная практика и реализация ГЧП. Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Грозный, 15–16 октября 2019 г. М.: Спектр, 2019. С. 190–199.

исследования эффективности функционирования институциональной архитектуры ГЧП в регионах России.

Предметом исследования авторы настоящей работы выбрали институциональную структуру сферы ГЧП регионов Уральского федерального округа (УрФО). Например, Свердловская область за последние три года заметно продвинулась в развитии сферы ГЧП, а в национальном рейтинге за 2019 г. заняла 7 место среди 85 регионов. В том же году Свердловская область заняла 1 место по федеральному округу (рис. 1), при этом четыре региона также показывают позитивную динамику развития сферы ГЧП. В регионах УрФО документальное подтверждение нашли такие меры поддержки проектов ГЧП, как льгота по НДС и льгота по налогу на прибыль<sup>2,3,4</sup>. График зависимостей интегрального показателя развития ГЧП в регионах УрФО от соответствующего года построен на основании базы данных платформы «РОСНИФРА»<sup>5</sup>.

Целью настоящей работы является анализ институциональной среды ГЧП в регионах УрФО, выявление пробелов в нормативно-правовом обеспечении исполнения проектов на принципах ГЧП, а также разработка предложений по улучшению институциональной среды. Теоретические аспекты и практика развития институциональной среды, а также институциональные основы развития государственно-частного партнерства отражены в работах [1–8]. Авторы наиболее полно исследовали нормативно-правовой аспект развития, дали оценку институциональной среде и определили пути совершенствования этой сферы.

По мнению И.Р. Исаакян, институциональная среда ГЧП включает в свою систему формальные институты, призванные задавать политику власти в сфере ГЧП, и неформальные институты, определяющие характер взаимодействия партнеров<sup>6</sup>. Неформальные институты представляют

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. URL: <https://fzrf.su/kodeks/nk-2/>

<sup>3</sup> Федеральный закон 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». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/)

<sup>4</sup> Закон Свердловской области от 06.12.2018 № 145-ОЗ «О применении на территории Свердловской области инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций». URL: <http://docs.cntd.ru/document/550266907>; Закон Свердловской области от 27.11.2003 № 35-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций» (с изменениями на 23.07.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/802005731>; Закон Свердловской области от 21.12.2015 № 157-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве». URL: <http://docs.cntd.ru/document/429024954>

<sup>5</sup> Создаем эффективное партнерство государства и бизнеса. URL: <https://rosinfra.ru/>

<sup>6</sup> Исаакян И.Р. Институциональная среда как условие развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации на региональном уровне. В кн.: Государственно-частное

традиции, сформированные при сложившемся менталитете в обществе, а также государственно-частные взаимоотношения. Дополнением к этому будет утверждение О.А. Ильича, который установил, что институциональная база – это устойчивая, комплексная и многоуровневая система правил и технологий регулирования экономических отношений<sup>7</sup>. Эта база также подкрепляется культурными установками, ценностями, формальными (законы, постановления, указы и прочие нормативно-правовые акты) и неформальными (нормы нравственности, традиции, обычаи) нормами поведения партнеров.

Оценивать нормативно-правовую (институциональную) среду ГЧП возможно по многим критериям. Однако, по нашему мнению, оценивать следует, во-первых, нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП, которое должно соответствовать федеральному законодательству, учитывать интересы всех сторон и особенности экономики региона; во-вторых, инфраструктурные проекты ГЧП, которые должны соответствовать документам стратегического развития региона; в-третьих, степень информационной прозрачности и открытости информации о планируемых, реализуемых и реализованных проектах. Оценка среды является необходимой и достаточной мерой для разработки мероприятий по сокращению непроизводственных (транзакционных) затрат, возникающих на всех этапах реализации проекта ГЧП, начиная со стадии инициирования и структурирования проекта и заканчивая эксплуатацией объектов инфраструктуры.

Для оценки разработанности институциональной составляющей ГЧП в регионах УрФО мы обратились к методическим рекомендациям по развитию региональной институциональной базы, разработанным Центром развития ГЧП<sup>8</sup>. Центром были сформулированы рекомендации по образованию модели управления системой ГЧП в регионах страны, по созданию совещательного органа, способствующего развитию общественной инфраструктуры, по определению стратегии дальнейшего развития системы ГЧП, а также по организации различных программ повышения квалификации представителей органа, управляющего системой ГЧП.

---

партнерство в сфере транспорта: модели и опыт. Сборник тезисов докладов конференции. СПб.: Высшая школа менеджмента, 2019. С. 35–43.

<sup>7</sup> Ильич О.А. Институциональная среда взаимодействия государства и частного бизнеса // Экономика и управление. 2011. № 1. С. 63–66.  
URL: [http://media.miu.by/files/store/items/eiup/25/eiu\\_25\\_2011\\_11.pdf](http://media.miu.by/files/store/items/eiup/25/eiu_25_2011_11.pdf)

<sup>8</sup> Ткаченко М.В., Долгов А.А., Борщевский Г.А., Шабаетов Р.Э. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ. Региональный ГЧП-стандарт. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. 55 с.

Так, функционал уполномоченного органа в сфере ГЧП в том или ином субъекте УрФО<sup>9</sup> во многом повторяет прописанные в законодательстве полномочия, что подтверждается данными *табл. 1*. В Свердловской области таким органом до 2014 г. являлось Министерство экономики<sup>10</sup>. С 2014 г. уполномоченным органом в сфере ГЧП является Министерство инвестиций и развития Свердловской области<sup>11</sup>. При этом набор полномочий в сфере ГЧП стал шире.

В ходе анализа практики реализации стратегически важных проектов были определены соответствующие тому или иному региону институты развития ГЧП<sup>12</sup>, призванные развивать инфраструктуру путем строительства, реконструкции и/или эксплуатации объектов соглашений, а также улучшать условия и качества жизни населения за счет привлечения в экономику регионов частных инвестиций. Для инициаторов инвестиционных проектов представленные институты действуют по принципу «одного окна»<sup>13</sup>. Однако неясно, следует ли считать, что за институтами закреплена функция

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства Челябинской области от 26.08.2015 № 466-рп «Об уполномоченном органе исполнительной власти Челябинской области в сфере государственно-частного партнерства». URL: <https://pravmin74.ru/npra/rasporyazhenie-pravitelstva-chelyabinskoy-oblasti-ot-26-avgusta-2015-goda-no-466-rp-ob>; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 01.03.2010 № 29-ЗАО «Об участии Ямало-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства». URL: <http://docs.cntd.ru/document/895238943>; URL: <http://docs.cntd.ru/document/895238943>

<sup>10</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 26.07.2012 № 825-ПП «О Министерстве экономики Свердловской области» (с изменениями на 05.07.2013) (утратило силу с 07.10.2014 на основании постановления Правительства Свердловской области от 01.10.2014 № 847-ПП). URL: <http://docs.cntd.ru/document/453120861>

<sup>11</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 01.10.2012 № 850-ПП «О Министерстве инвестиций и развития Свердловской области» (с изменениями на 10.09.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/422448797>; Распоряжение Правительства Свердловской области от 03.12.2019 № 661-РП «О признании утратившим силу Распоряжения Правительства Свердловской области от 10.11.2015 № 1189-РП «О сопровождении инвестиционных проектов, реализуемых и (или) планируемых к реализации на территории Свердловской области, по принципу «одного окна». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561631070>

<sup>12</sup> Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: <https://depesonom.admhmao.ru/>; Закон Тюменской области от 05.11.2015 № 119 «О государственно-частном партнерстве в Тюменской области» (с изменениями на 28.09.2018). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430597878>; Распоряжение правительства Тюменской области от 20.04.2015 № 547-рп «О создании межведомственной рабочей группы». URL: <http://docs.cntd.ru/document/428518421>; Распоряжение Правительства Тюменской области от 04.07.2015 № 733-п «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия при реализации проектов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и о внесении изменений в распоряжение от 12.02.2016 № 122-рп». URL: <https://docplayer.ru/28119633-Pravitelstvo-tyumenskoy-oblasti-rasporyazhenie.html>

<sup>13</sup> Инвестиционный портал Свердловской области. URL: <https://invest-in-ural.ru/>; Постановление губернатора Челябинской области от 11.03.2009 № 56 «О системе взаимодействия с инвесторами по сопровождению инвестиционных проектов, реализуемых или планируемых к реализации на территории Челябинской области, по принципу «одного окна». URL: <http://docs.cntd.ru/document/499507434>; Инвестиционное агентство Тюменской области. URL: <https://www.iato.ru/>

«одного окна» при исполнении контрагентами проектов ГЧП. Возможно, исключение составляет Корпорация развития Среднего Урала в Свердловской области, но нормативно-правовое подтверждение и здесь отсутствует.

Стратегия деятельности отмеченных институтов развития содействует развитию инфраструктурных проектов на территории УрФО на протяжении нескольких лет, но конкретные концепции деятельности так и не нашли нормативного подтверждения. Кроме того, порядок межведомственного взаимодействия документально не оформлен. Авторы считают, что для повышения результативности инфраструктурного развития регионов и информационной открытости целесообразно документально установить принципы управления сферой ГЧП, разработать стратегические документы в отношении институтов развития, которые будут включать концепции и механизмы деятельности.

Принимая во внимание рекомендации Центра развития ГЧП, отметим необходимость создания совещательно-консультативного органа (СКО) в сфере ГЧП в регионах УрФО, в котором будут эффективно сосредоточены усилия органов местной власти и представителей частного бизнеса. Например, в Калужской<sup>14</sup>, Воронежской<sup>15</sup>, Новгородской<sup>16</sup> областях СКО активно участвуют в оценке потребностей в развитии отраслей региональной инфраструктуры на принципах ГЧП, а также в определении целесообразности исполнения проектов. Однако в регионах УрФО совещательно-консультативные органы не нашли отражения в официальных документах, что следует учитывать местным органам исполнительной и законодательной власти.

Другой рекомендацией Центра является институциональная разработка и закрепление концептуальных базисов развития ГЧП на местном уровне. Таким образом, нами была изучена региональная нормативно-правовая документация и установлен факт, что концептуальные аспекты развития ГЧП в УрФО прописаны фрагментарно; ключевые моменты развития ГЧП

---

<sup>14</sup> Об образовании координационного совета при губернаторе Калужской области по развитию государственно-частного партнерства на территории Калужской области (с изменениями на 06.09.2018). URL: <http://docs2.cntd.ru/document/972218976>

<sup>15</sup> Постановление Правительства Воронежской области от 12.08.2011 № 698 «О создании совета по государственно-частному партнерству при правительстве Воронежской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/469709988>

<sup>16</sup> Указ губернатора Новгородской области от 13.02.2012 № 30 «О координационном совете по государственно-частному партнерству» (с изменениями на 20.11.2014). URL: <http://docs.cntd.ru/document/469204091>

освещены недостаточно, что выстраивает барьеры для более эффективной реализации проектов, увеличивая стоимость некоторых из них (*табл. 2*).

Анализируя данные *табл. 2*, мы приходим к выводу, что развитие сферы ГЧП в том или ином регионе отражено не в полной мере. Например, лишь в двух регионах УрФО в нормативно-правовых актах определены формы ГЧП: в Свердловской<sup>17</sup> и Курганской<sup>18</sup> областях. Как было отмечено, ГЧП может проявляться как в классических, так и неклассических формах, которые следовало бы определить и закрепить соответствующими постановлениями местных правительств. Фрагментарно отражены аспекты развития нормативно-правовой базы ГЧП, равно как и развитие государственного и муниципального управления в вопросах ГЧП, источников финансирования проектов ГЧП, мониторинга их реализации в Свердловской, Тюменской и Курганской областях. Однако в большинстве случаев совершенствование механизмов оценки проектов ГЧП, аспекты развития конкуренции и целевые показатели развития ГЧП не нашли институционального подтверждения, а «дорожная карта» по внедрению положений ГЧП-стандарта не была разработана даже в форме проекта ни в одном из регионов УрФО. Лишь в Тюменской области разработана «дорожная карта» по развитию ГЧП<sup>19</sup>.

С другой стороны, вопросы публичной поддержки инициаторов проектов документально отражены не только на федеральном уровне, но и на уровне отдельных регионов: в одних случаях это могут быть государственные гарантии по кредитам, по передаче земли в аренду, льготы по оплате аренды, в других – целевые займы, освобождение от уплаты налогов организаций в отношении имущества. Однако порядок применения тех или иных мер поддержки в региональных постановлениях отсутствует.

По мнению авторов, для каждого региона УрФО целесообразно разработать и утвердить отдельный нормативно-правовой документ, в котором будут обозначены направления развития приоритетных традиционных и нетрадиционных форм ГЧП, источники финансирования; меры

<sup>17</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 15.08.2019 № 535-ПП «Об утверждении Инвестиционной стратегии Свердловской области до 2035 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561500588>

<sup>18</sup> Закон Курганской области от 02.11.2009 № 495 «О государственно-частном партнерстве в Курганской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/895231731>; Департамент экономического развития Курганской области. URL: <http://www.economic.kurganobl.ru/>; Распоряжение Правительства Курганской области от 02.08.2016 «Об утверждении инвестиционной стратегии Курганской области на период до 2018 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/432996649>

<sup>19</sup> Распоряжение Правительства Тюменской области от 22.07.2013 № 1385-рп «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию развитию конкуренции в Тюменской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430584176>

государственной поддержки проектов строительства и реконструкции инфраструктуры; методики и механизмы качественной и количественной оценки эффективности реализации тех или иных проектов ГЧП.

Обобщая представленный сравнительный анализ регионов УрФО на предмет развития институциональной среды ГЧП и ее соответствия рекомендациям Центра развития ГЧП, мы приходим к выводу, что совершенствование институциональной среды, которое благоприятно скажется на росте эффективности функционирования институтов развития и укреплении доверия между органами исполнительной и законодательной власти и представителей предпринимательского сектора, должно стать одной из приоритетных задач правительства отдельно взятого региона УрФО. Результаты сравнительного анализа институциональной среды ГЧП субъектов Уральского региона позволили нам выявить проблемы, которые наглядно отражены в таблицах.

Мы глубоко убеждены, что лишь комплексный подход по устранению выявленных пробелов позволит органам власти повысить эффективность исполнения проектов ГЧП. Качественное институциональное обеспечение ГЧП должно включать нормативно-правовую базу, которая способствовала бы удовлетворению требований институтов развития ГЧП, призванных сокращать непроизводственные (транзакционные) издержки при реализации проектов ГЧП на всех этапах. Но все это станет невозможным, если будут учитываться интересы какой-то одной из сторон партнерства. Чтобы не подорвать доверие партнеров, целесообразным представляется учет интересов всех сторон проекта, а также особенностей макро- и микроэкономического положения строительного сектора экономики, обеспечение высокого уровня информационной открытости и прозрачности.

Таким образом, анализ институциональной сферы ГЧП субъектов Уральского региона продемонстрировал, что, несмотря на выявленные упущения в нормативно-правовых актах, созданы все предпосылки для образования эффективной системы взаимодействия частного и государственного капитала в аспекте исполнения проектов развития инфраструктуры. Дальнейшее развитие сферы ГЧП невозможно без постоянного совершенствования институциональной среды.

Мы приходим к заключению, что исследование проблемы развития институциональной базы ГЧП в регионах УрФО требует дополнительных наблюдений, которые позволят региональным органам исполнительной и законодательной власти учесть выявленные пробелы в институциональной среде и заполнить их исходя из рекомендаций Центра ГЧП и авторов

настоящего исследования. Это позволит не только улучшить инвестиционный климат субъектов УрФО и привлечь новых участников ГЧП, но и повысить уровень развития института ГЧП среди других федеральных округов.

**Таблица 1**

**Модель управления системой государственно-частного партнерства в регионах Уральского федерального округа**

**Table 1**

**A public-private partnership management model in the Ural Federal District regions**

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Свердловская область</b>
Уполномоченный орган	Прежнее ведомство – Министерство экономики Свердловской области. Новое ведомство – Министерство инвестиций и развития Свердловской области
Документ о порядке межведомственного взаимодействия	Проект
Институты развития	Министерство инвестиций и развития Свердловской области, Уральская торгово-промышленная палата, специализированная компания регионального правительства «Корпорация развития Среднего Урала»
Стратегия деятельности (миссия) институтов развития	Развитие инвестиционной инфраструктуры, улучшение условий для создания и ведения бизнеса на территории Свердловской области
Межведомственная рабочая группа	Создана в сфере транспорта. Деятельность группы на принципах ГЧП не обозначена
Закрепление функции «одного окна»	Единым окном выступает «Корпорация развития Среднего Урала» при взаимодействии участников проектов на принципах ГЧП, но документального подтверждения нет
Функционал уполномоченного органа исполнительной власти	Участие в подготовке проектов соглашений о ГЧП. Мониторинг реализации соглашений о ГЧП и концессионных соглашений. Согласование конкурсной документации в рамках проведения конкурсных (тендерных) процедур. Межведомственная координация исполнительных органов публичной власти при исполнении соглашений о ГЧП. Оценка эффективности ГЧП-проекта и определение его сравнительной ценности в соответствии с национальным законом. Ведение реестра заключенных соглашений. Обеспечение открытости и доступности информации о заключенных соглашениях

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Челябинская область</b>
Уполномоченный орган	Министерство экономического развития Челябинской области
Документ о порядке межведомственного взаимодействия	Проект
Институты развития	Министерство экономического развития Челябинской области, Южно-Уральская торгово-промышленная палата, Агентство инвестиционного развития Челябинской области, Фонд развития промышленности Челябинской области
Стратегия деятельности (миссия) институтов развития	Создание, реконструкция и (или) эксплуатация объектов соглашений
Межведомственная рабочая группа	Создана на основе Распоряжения администрации города Челябинска Челябинской области «О создании и утверждении рабочей группы по подготовке и проведению комплекса мероприятий по реализации проекта государственно-частного партнерства». Деятельность группы на принципах ГЧП обозначена
Закрепление функции «одного окна»	Агентство инвестиционного развития Челябинской области для инвесторов при взаимодействии с органами исполнительной власти, но документального подтверждения нет
Функционал уполномоченного органа исполнительной власти	Участие в подготовке проектов соглашений о ГЧП. Мониторинг реализации соглашений о ГЧП и концессионных соглашений. Согласование конкурсной документации в рамках проведения конкурсных (тендерных) процедур. Межведомственная координация исполнительных органов публичной власти при исполнении соглашений о ГЧП. Оценка эффективности ГЧП-проекта и определение его сравнительной ценности в соответствии с национальным законом. Ведение реестра заключенных соглашений. Обеспечение открытости и доступности информации о заключенных соглашениях

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Тюменская область</b>
Уполномоченный орган	Правительство Тюменской области или уполномоченные Правительством Тюменской области исполнительные органы государственной власти
Документ о порядке межведомственного взаимодействия	Распоряжение Правительства Тюменской области «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия при реализации проектов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и о внесении изменений в распоряжение от 12.02.2016 № 122-рп»
Институты развития	Совет по развитию государственно-частного партнерства в Тюменской области и Отдел экспертизы инвестиционных проектов и развития ГЧП как уполномоченные Правительством Тюменской области исполнительные органы государственной власти, Фонд «Инвестиционное агентство Тюменской области», Торгово-промышленная палата Тюменской области

Стратегия деятельности (миссия) институтов развития	Привлечение в экономику Тюменской области частных инвестиций, обеспечение доступности товаров и услуг, а также повышение их качества
Межведомственная рабочая группа	Была создана для решения вопросов, связанных с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Впоследствии распущена. Деятельность группы на основе принципов ГЧП не обозначена
Закрепление функции «одного окна»	Единым окном для инициаторов инвестиционных проектов выступает Инвестиционное агентство Тюменской области. Взаимодействие участников проектов на принципах ГЧП не обозначено, документального подтверждения нет
Функционал уполномоченного органа исполнительной власти	Участие в подготовке проектов соглашений о ГЧП. Мониторинг реализации соглашений о ГЧП и концессионных соглашений. Согласование конкурсной документации в рамках проведения конкурсных (тендерных) процедур. Межведомственная координация исполнительных органов публичной власти при исполнении соглашений о ГЧП. Оценка эффективности ГЧП-проекта и определение его сравнительной ценности в соответствии с национальным законом. Ведение реестра заключенных соглашений. Обеспечение открытости и доступности информации о заключенных соглашениях

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Курганская область</b>
Уполномоченный орган	Правительство Курганской области или уполномоченные Правительством Курганской области исполнительные органы государственной власти
Документ о порядке межведомственного взаимодействия	Проект
Институты развития	Правительство Курганской области или уполномоченные Правительством Курганской области исполнительные органы государственной власти, Фонд «Инвестиционное агентство Курганской области», Курганская торгово-промышленная палата
Стратегия деятельности (миссия) институтов развития	Привлечение в экономику Курганской области частных инвестиций, обеспечение доступности товаров и услуг, а также повышение их качества
Межведомственная рабочая группа	Создана. Деятельность группы на принципах ГЧП обозначена
Закрепление функции «одного окна»	Единым окном для инициаторов инвестиционных проектов выступает Департамент экономического развития Курганской области как уполномоченный Правительством Курганской области исполнительный орган государственной власти. Взаимодействие участников проектов на принципах ГЧП не обозначено, документального подтверждения нет
Функционал уполномоченного органа исполнительной власти	Издает порнормативно-правовые акты, регулирующие отношения в рамках участия региона в ГЧП. Принимает решение об исполнении проекта ГЧП. Принимает решение о внесении изменений в соглашение о ГЧП

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Ханты-Мансийский автономный округ – Югра</b>
Уполномоченный орган	Департамент экономического развития ХМАО – Югры как уполномоченный исполнительный орган государственной власти
Документ о порядке межведомственного взаимодействия	Утвержден Приказом Департамента экономического развития ХМАО-Югры
Институты развития	Совет по вопросам развития инвестиционной деятельности, Департамент экономического развития ХМАО-Югры, Фонд развития ХМАО-Югры (бывший Фонд содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства в ХМАО-Югры), Торгово-промышленная палата ХМАО-Югры
Стратегия деятельности (миссия) Институтов развития	Привлечение инвестиций в приоритетные направления развития (дорожно-транспортная инфраструктура, образование, здравоохранение, ЖКХ, инновационные производства) и формирование нового качества инвестиционной среды в регионе
Межведомственная рабочая группа	Создана в сфере ЖКХ. Деятельность группы на принципах ГЧП не обозначена
Закрепление функции «одного окна»	Фонд развития ХМАО-Югры. Взаимодействие участников проектов на принципах ГЧП не обозначено, документального подтверждения нет
Функционал уполномоченного органа исполнительной власти	Принимает решения о заключении соглашений о ГЧП. Заключает соглашения о ГЧП. Контролирует исполнение условий соглашений о ГЧП. Утверждает конкурсную документацию для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Ямало-Ненецкий автономный округ</b>
Уполномоченный орган	Прежний орган – Правительство ЯНАО или уполномоченный Правительством ЯНАО исполнительный орган государственной власти
Документ о порядке межведомственного взаимодействия	Порядок (регламент) утвержден лишь в сфере социального обслуживания граждан. Взаимодействие в сфере ГЧП в округе не обозначено, документального подтверждения нет
Институты развития	Правительство ЯНАО или уполномоченный Правительством ЯНАО исполнительный орган государственной власти, Агентство инфраструктурного и промышленного развития ЯНАО, Торгово-промышленная палата ЯНАО
Стратегия деятельности (миссия) институтов развития	Разработка и анализ предложений по эффективному исполнению инфраструктурных и промышленных инвестиционных проектов, проектов территориального развития и освоения минерально-сырьевой базы
Межведомственная рабочая группа	Создана группа по информационному сопровождению реализации национальных проектов, по реализации мероприятий государственных программ. Деятельность на принципах ГЧП не обозначена

Закрепление функции «одного окна»	Единым окном для инициаторов инвестиционных проектов выступает Департамент экономики ЯНАО. Взаимодействие участников проектов на принципах ГЧП не обозначено, документального подтверждения нет
Функционал уполномоченного органа исполнительной власти	Участие в подготовке проектов соглашений о ГЧП. Согласование конкурсной документации в рамках проведения конкурсных (тендерных) процедур. Межведомственная координация исполнительных органов публичной власти при исполнении соглашений о ГЧП. Ведение реестра заключенных соглашений

*Источник:* авторская разработка

*Source:* Authoring

### **Таблица 2**

#### **Развитие сферы государственно-частного партнерства в регионах Уральского федерального округа**

#### **Table 2**

#### **Public-private partnership in the Ural Federal District regions**

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Свердловская область</b>
Формы	Закон Свердловской области «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»
Развитие нормативно-правовой базы	Постановление Правительства Свердловской области «Об утверждении Инвестиционной стратегии Свердловской области до 2035 года»
Развитие государственного и муниципального управления	Снижение административных барьеров для участников инвестиционной деятельности, рост рабочих мест
Меры публичной поддержки проектов	Не конкретизировано применение налога на имущество к организациям, реализующим проекты ГЧП; отсутствуют четкие нормы о применении налогового вычета по налогу на прибыль к организациям, реализующим проекты ГЧП
Развитие источников финансирования проектов	Документально не установлено
Совершенствование механизмов оценки проектов	Документально не установлено
Развитие конкуренции	Документально не установлено
Развитие мониторинга реализации проектов	Документально не установлено
Целевые показатели развития «Дорожная карта» по внедрению положений ГЧП-стандарта	Фигурирует как рост числа проектов ГЧП Проект отсутствует

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Челябинская область</b>
Формы	Документально не определены на уровне региона. Определено лишь участие региона в форме финансовой поддержки работ, направленных на подготовку конкурсов на право заключения соглашения; государственных гарантий по займам; передачи на льготных условиях в доверительное управление имущества муниципалитета
Развитие нормативно-правовой базы	Развитие институциональной базы в нормативно-правовых документах не обозначено. В Стратегии социально-экономического развития региона ГЧП обозначено лишь как механизм развития инфраструктуры здравоохранения, создания комфортного инвестиционного климата для строительного сектора экономики
Развитие государственного и муниципального управления	Не установлено
Меры публичной поддержки проектов	В отношении организаций, заключивших соглашения о ГЧП или концессии, установлена единственная льгота: ставка налога на прибыль 13,5% при учете применения в течение пяти налоговых периодов; действует Фонд развития промышленности региона, предусмотрены целевой заем, государственные гарантии по кредитам, передача в аренду земельных участков, льготы по оплате аренды земли и другие меры
Развитие источников финансирования проектов	Документально не установлено
Совершенствование механизмов оценки проектов	Документально не установлено
Развитие конкуренции	Документально не установлено
Развитие мониторинга реализации проектов	Документально не установлено
Целевые показатели развития	Не определены
«Дорожная карта» по внедрению положений ГЧП-стандарта	Проект отсутствует

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Тюменская область</b>
Формы	Документально не определены на уровне региона
Развитие нормативно-правовой базы	Распоряжение Правительства Тюменской области «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию развитию конкуренции в Тюменской области»
Развитие государственного и муниципального управления	Не установлено
Меры публичной поддержки проектов	Отсутствуют четкие правила применения пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль, освобождения от уплаты налога на имущество предприятий и инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль к организациям, реализующим проекты ГЧП
Развитие источников финансирования проектов	Документально не установлено
Совершенствование механизмов оценки проектов	Документально не установлено

Развитие конкуренции	Документально не установлено
Развитие мониторинга реализации проектов	Документально не установлено
Целевые показатели развития «Дорожная карта» по внедрению положений ГЧП-стандарта	Не определены Утверждена «дорожная карта» по развитию ГЧП в регионе, но не по внедрению положений ГЧП-стандарта

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Курганская область</b>
Формы	Закон Курганской области «О государственно-частном партнерстве в Курганской области»
Развитие нормативно-правовой базы	Распоряжение Правительства Курганской области «Об утверждении инвестиционной стратегии Курганской области на период до 2018 года»
Развитие государственного и муниципального управления	Распоряжение Правительства Курганской области «Об утверждении инвестиционной стратегии Курганской области на период до 2018 года»
Меры публичной поддержки проектов	Действует Фонд развития промышленности региона, возможен целевой заем, однако не конкретизировано применение государственных гарантий по кредитам, передаче в аренду земельных участков, льготам по оплате аренды земли к организациям, реализующим проекты ГЧП
Развитие источников финансирования проектов	Распоряжение Правительства Курганской области «Об утверждении инвестиционной стратегии Курганской области на период до 2018 года»
Совершенствование механизмов оценки проектов	Документально не установлено
Развитие конкуренции	Документально не установлено
Развитие мониторинга реализации проектов	Распоряжение Правительства Курганской области «Об утверждении инвестиционной стратегии Курганской области на период до 2018 года»
Целевые показатели развития	Не определены
Дорожная карта по внедрению положений ГЧП-стандарта	Проект отсутствует

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Ханты-Мансийский автономный округ – Югра</b>
Формы	Формы ГЧП документально не определены на уровне региона. Определено лишь участие региона в форме государственных гарантий по займам, компенсации части расходов по уплате частным партнером процентов по заемным средствам, предоставление ассигнований
Развитие нормативно-правовой базы	Развитие институциональной базы ГЧП в нормативно-правовых документах не обозначено. В Стратегии социально-экономического развития региона развитие механизмов ГЧП обозначено лишь как ориентир инвестиционного развития
Развитие государственного и муниципального управления	Не установлено

Меры публичной поддержки проектов	Действует Фонд содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства региона, возможен целевой заем, однако не конкретизировано применение льгот к организациям, реализующим проекты ГЧП. От уплаты налогов освобождаются организации, подписавшие концессионные соглашения или соглашения о ГЧП; отсутствуют четкие правила применения налога на прибыль к организациям, реализующим проекты ГЧП
Развитие источников финансирования проектов	Документально не установлено
Совершенствование механизмов оценки проектов	Документально не установлено
Развитие конкуренции	Документально не установлено
Развитие мониторинга реализации проектов	Документально не установлено
Целевые показатели развития	Не определены
Дорожная карта по внедрению положений ГЧП-стандарта	Проект отсутствует

*Продолжение*

<b>Аспекты</b>	<b>Реализация</b>
	<b>Ямало-Ненецкий автономный округ</b>
Формы	Документально не определены на уровне региона. Определено лишь участие региона в форме имущественного, финансового участия и иных формах
Развитие нормативно-правовой базы	В нормативно-правовых документах не обозначено
Развитие государственного и муниципального управления	Не установлено
Меры публичной поддержки проектов	От уплаты налогов освобождаются организации в отношении имущества, созданного в рамках Федеральных законов «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; отсутствуют четкие правила использования инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль к организациям, реализующим проекты ГЧП
Развитие источников финансирования проектов	Документально не установлено
Совершенствование механизмов оценки проектов	Документально не установлено
Развитие конкуренции	Документально не установлено
Развитие мониторинга реализации проектов	Документально не установлено
Целевые показатели развития	Не определены
Дорожная карта по внедрению положений ГЧП-стандарта	Проект отсутствует

*Источник:* авторская разработка

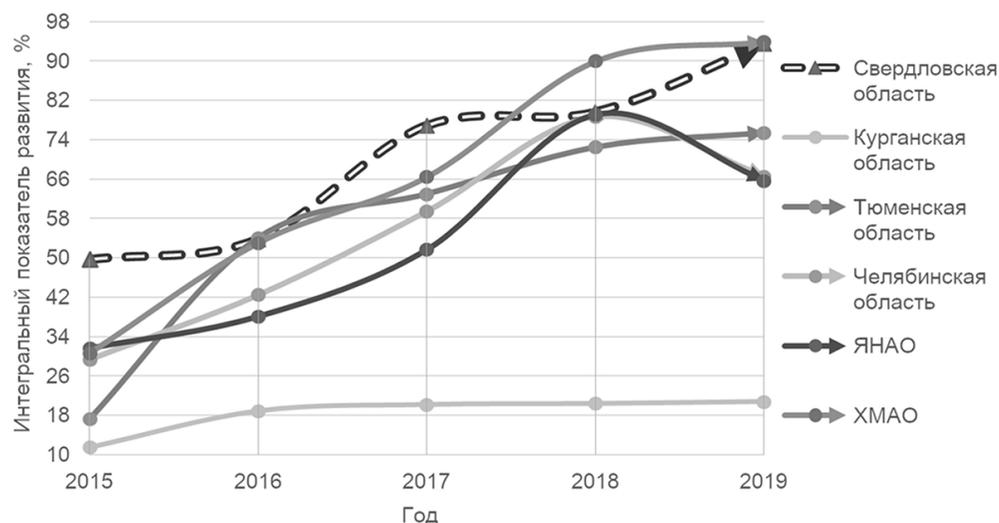
*Source:* Authoring

**Рисунок 1**

**Уровень развития государственно-частного партнерства в регионах Уральского федерального округа в 2015–2019 гг.**

**Figure 1**

**Development of public-private partnership in the Ural Federal District regions in 2015–2019**



*Источник:* авторская разработка

*Source:* Authoring

**Список литературы**

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 9. С. 41–50. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/12/30/1270394323/%D0%93%D0%A7%D0%9F.pdf>
2. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство в промышленности России // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2015. № 5. С. 41–54. URL: [http://inecon.org/images/VIE\\_RAS\\_5\\_2015.pdf](http://inecon.org/images/VIE_RAS_5_2015.pdf)
3. Зоидов К.Х., Медков А.А., Зоидов З.К. Государственно-частное партнерство – основа инновационного развития и безопасности транзитной экономики: монография. М.: Экономическое образование, 2017. 528 с.

4. *Казанцев А.К., Рубвальтер Д.А., Голиченко О.Г. и др.* Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере: монография. М.: ИНФРА-М, 2009. 330 с.
5. *Куклинов М.Л., Югов В.В.* Оппортунистическое поведение исполнителей ГЧП-проектов как фактор, тормозящий развитие автодорожной инфраструктуры России // *Российский экономический журнал*. 2020. № 3. С. 114–128. URL: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2020-3-114-128>
6. *Макаров И.Н.* Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // *Российское предпринимательство*. 2013. № 24. С. 18–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-sisteme-vzaimodeystviya-biznesa-i-gosudarstva-institutsionalnyy-podhod/viewer>
7. *Макаров И.Н., Спесивцев В.А., Соколов В.П.* Государственно-частное партнерство и интересы регионального развития: системно-институциональный анализ // *Экономика, предпринимательство и право*. 2019. Т. 9. № 4. С. 371–384. URL: <https://doi.org/10.18334/epp.9.4.41550>
8. *Швецова А.Н., Дубская О.С.* Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса в контексте теорий институциональных изменений // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11. № 4. С. 153–156. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-kak-forma-vzaimodeystviya-gosudarstva-i-biznesa-v-kontekste-teoriy-institutsionalnyh-izmeneniy/viewer>

### **Информация о конфликте интересов**

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

## REGIONAL INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: THE CASE STUDY OF THE URAL FEDERAL DISTRICT REGIONS. PART 1

Svetlana V. PANIKAROVA <sup>a,\*</sup>, Mikhail L. KUKLINOV <sup>b</sup>,  
Vladimir V. YUGOV <sup>c</sup>, Yana S. KHOKHRYAKOVA <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Institute of Economics and Management,  
Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin (UrFU),  
Yekaterinburg, Russian Federation  
panikarova\_s@mail.ru  
ORCID: not available

<sup>b</sup> Institute of Economics and Management,  
Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin (UrFU),  
Yekaterinburg, Russian Federation  
mkuklinov@mail.ru  
<https://orcid.org/0000-0003-3663-7292>

<sup>c</sup> Ural State Forest Engineering University (USFEU),  
Yekaterinburg, Russian Federation  
vova-amway@inbox.ru  
ORCID: not available

<sup>d</sup> Ural State Pedagogical University (USPU),  
Yekaterinburg, Russian Federation  
yanakhokhryakova1995@gmail.com  
ORCID: not available

\* Corresponding author

### Article history:

Article No. 626/2020  
Received 5 Nov 2020  
Received in revised  
form 13 Nov 2020  
Accepted 17 Nov 2020  
Available online  
15 December 2020

### JEL classification:

D02, O12, O20, O43,  
Y10

**Keywords:** public-  
private partnership,  
institutional  
environment,  
regional authority

### Abstract

**Subject.** This article discusses the issues related to institutional support for public-private partnership in the regions of the Ural Federal District.

**Objectives.** The article aims to analyze the development of the regional institutional environment of public-private partnership and find regulatory deficiency.

**Methods.** For the study, we used a comparative analysis and the graph and tabular methods to interpret the collected data.

**Results.** The article presents certain results of the study of the institutional framework, strategic development and planning documents, the public-private partnership administration system, and the evaluation of its institutional environment.

**Conclusions.** The local regulatory deficiency and the need to improve the investment climate of the Ural Federal District regions and attract new participants in the partnership confirm the relevance of the identified problem research.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

**Please cite this article as:** Panikarova S.V., Kuklinov M.L., Yugov V.V., Khokhryakova Ya.S. Regional Institutional Environment of Public-Private Partnership: The Case Study of the Ural Federal District Regions. Part 1. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 12, pp. 2276–2296.  
<https://doi.org/10.24891/re.18.12.2276>

---

## References

1. Varnavskii V.G. [Public-private partnership: some issues of theory and practice]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya = World Economy and International Relations*, 2011, no. 9, pp. 41–50. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/12/30/1270394323/%D0%93%D0%A7%D0%9F.pdf> (In Russ.)
2. Varnavskii V.G. [Private and public partnership in the industry of Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk = Bulletin of Institute of Economics of Russian Academy of Sciences*, 2015, no. 5, pp. 41–54. URL: [http://inecon.org/images/VIE\\_RAS\\_5\\_2015.pdf](http://inecon.org/images/VIE_RAS_5_2015.pdf) (In Russ.)
3. Zoidov K.Kh., Medkov A.A., Zoidov Z.K. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo – osnova innovatsionnogo razvitiya i bezopasnosti tranzitnoi ekonomiki: monografiya* [Public-private partnership as the basis of innovative development and security in the transit economy: a monograph]. Moscow, Ekonomicheskoe obrazovanie Publ., 2017, 528 p.
4. Kazantsev A.K., Rubval'ter D.A., Golichenko O.G. et al. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v nauchno-innovatsionnoi sfere: monografiya* [Public-private partnership in science and innovation: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2009, 330 p.
5. Kuklinov M.L., Yugov V.V. [Opportunistic behavior of PPP project executors as a factor hindering the development of Russian road infrastructure]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2020, no. 3, pp. 114–128. (In Russ.)  
URL: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2020-3-114-128>
6. Makarov I.N. [Public-private partnership in the interaction of business and State: an institutional approach]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2013, no. 24, pp. 18–29.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-sisteme-vzaimodeystviya-biznesa-i-gosudarstva-institutsionalnyy-podhod/viewer> (In Russ.)

7. Makarov I.N., Spesivtsev V.A., Sokolov V.P. [Public-private partnership and the interests of regional development: a systematic institutional analysis]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo = Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 371–384. (In Russ.)  
URL: <https://doi.org/10.18334/epp.9.4.41550>
8. Shvetsova A.N., Dubskaya O.S. [Public-private partnership as a form of interaction between the State and business in the context of theories of institutional changes]. *Terra Economicus*, 2013, vol. 11, iss. 4, pp. 153–156.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-kak-forma-vzaimodeystviya-gosudarstva-i-biznesa-v-kontekste-teoriy-institutsionalnyh-izmeneniy/viewer> (In Russ.)

### **Conflict-of-interest notification**

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.