

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Устойчивое развитие регионов

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ТРАНСАКЦИОННЫХ ИЗДЕРЖЕК ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

Светлана Викторовна ПАНИКАРОВА ^а,
Михаил Леонидович КУКЛИНОВ ^б

^а 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

^б 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

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 72/2023
Получена 02.03.2023
Получена в
доработанном виде
19.03.2023
Одобрена 26.03.2023
Доступна онлайн
17.04.2023

Специальность: 5.2.3. различные проблемы развития государственно-частного партнерства в Свердловской области.

УДК 332.1, 338.49,
334.012.35
JEL: C38, D02, Y10

Аннотация

Предмет. Роль частного сектора экономики в развитии региональной инфраструктуры.

Цели. Определение и раскрытие функций институциональной среды государственно-частного партнерства.

Методология. Применены общенаучные методы исследования.

Результаты. Определены функции институциональной среды государственно-частного партнерства, раскрыто их содержание. Выполнена классификация транзакционных издержек, разработана концепция онлайн-площадки, позволяющей решить различные проблемы развития государственно-частного партнерства в Свердловской области.

Выводы. Институциональные и бюджетные ограничения сдерживают раскрытие потенциала частного сектора экономики в развитии региональной инфраструктуры.

Ключевые слова:

государственно-
частное партнерство,
институциональная
среда, региональная
инфраструктура,
институциональные
ограничения,
транзакционные
издержки

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2023

Для цитирования: Паникарова С.В., Куклинов М.Л. Развитие государственно-частного партнерства: институциональный анализ транзакционных издержек инфраструктурных проектов // Региональная экономика: теория и практика. – 2023. – Т. 21, № 4. – С. 729 – 750.

<https://doi.org/10.24891/re.21.4.729>

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из эффективных механизмов реализации проектов строительства, модернизации и/или реконструкции объектов региональной инфраструктуры. Характер и степень развития государственно-частного партнерства в регионах страны сильно дифференцированы и зависят от влияния спектра факторов. Значимую роль играют институциональные факторы, подробно рассмотренные в настоящей работе.

Институциональная среда ГЧП в настоящее время исследована фрагментарно. Мы наблюдаем недостаточную проработку вопроса о сущности и содержании региональной институциональной среды ГЧП, перспективах и инструментах изменения институциональной среды. Анализ и оценка влияния институциональных факторов на развитие ГЧП, а также разработка мер по формированию институциональной среды, благоприятной для реализации проектов, связанных с ГЧП, окажет позитивное влияние на рост инфраструктурных инвестиций в условиях усиления бюджетных ограничений.

Материалы и методы исследования

Аспекты функционирования сферы ГЧП отражены в трудах И.Н. Макарова [1], Н.Д. Холодной¹, В.Ф. Попондопуло² и др. Анализ институциональной среды ГЧП выполнен такими исследователями, как М.А. Жилкибаева [2], Л.В. Кадильникова [3], Е.В. Ярикова [4], В.П. Соколов [5]. Вопросам становления ГЧП как института развития посвящены работы как российских, так и зарубежных ученых. Однако мы отметили недостаточную проработку вопросов влияния институциональных факторов и ограничений на развитие сферы ГЧП в регионах.

¹ Холодная Н.Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 42–56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-novyy-tip-otnosheniy-v-rossiyskoy-ekonomike/viewer>

² Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2007. № 6. С. 255–268.

Целью настоящего исследования является институциональный анализ сферы ГЧП. Объект исследования – институциональная среда ГЧП Свердловской области. Теоретической основой исследования являются концепции региональной и институциональной экономики; применены положения теории трансакций и трансакционных издержек, теории институтов и институциональных изменений.

Исследователь В.Г. Варнавский определяет ГЧП как институциональное и организационное сотрудничество государства и бизнеса, направленное на реализацию общественно значимых инфраструктурных проектов³. Ученый рассматривает ГЧП как юридически организованную на определенный срок систему взаимоотношений, которая включает в себя вопросы соинвестирования и риск-менеджмента. Участниками взаимоотношений в рамках государственно-частного партнерства являются, с одной стороны, государственные и муниципальные ведомства и департаменты, граждане и юридические лица, с другой. Предметом взаимоотношений в рамках государственно-частного партнерства являются объекты собственности и услуги [6].

По мнению А.В. Ересько, развитие государственно-частного партнерства ускоряет развитие инновационной экономики за счет привлечения, аккумуляирования и объединения интеллектуальных и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях. Государственно-частное партнерство также рассматривается как институциональная система экономических взаимоотношений, созданная в целях реализации социально значимых проектов посредством распределения ответственности и рисков. По мнению исследователя, этого нельзя достичь без активного и рационального использования частного капитала в публичной собственности⁴.

По нашему мнению, ГЧП следует рассматривать как институционально оформленное на определенный срок партнерство участников инфраструктурных проектов, которое действует на основании соглашения о ГЧП, заключенного для привлечения частных инвестиций, обеспечения органами власти доступности товаров, услуг и повышения их качества. Между тем, ГЧП представляет собой, с одной стороны, механизм публичной контрактации, с другой – инструмент реализации проектов строительства, реконструкции и/или модернизации объектов

³ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6. С. 172–180.

⁴ Ересько А.В. Институциональные предпосылки возникновения партнерства между государством и предпринимательскими структурами // Вестник Ессентукского института управления, бизнеса и права. 2018. № 15. С. 194–202.

инфраструктуры. При этом состояние и доступность инфраструктуры будут определять социально-экономическое развитие регионов. Однако институциональные и бюджетные ограничения являются факторами, сдерживающими развитие региональной инфраструктуры.

Институциональная среда ГЧП задает правила поведения участников на рынке ГЧП-проектов. Так, по мнению классика институциональной школы О. Уильямсона, институциональная среда состоит из условий некоторой игры, которая и выстраивает вектор экономической деятельности. Базисные политические, социальные и правовые нормы составляют фундамент для производства, обмена и распределения благ [7].

По определению А.Н. Олейника, институциональная среда является ключевым элементом внешней среды, неотъемлемой частью хозяйственной деятельности, системы ценностей, совокупности формальных и неформальных норм поведения⁵. Под институциональной средой Е.С. Силова понимает:

- комплексную упорядоченную совокупность экономических институтов, образующих условия для воспроизводства;
- поведенческую систему участников проектов для удовлетворения насущных потребностей в институтах и институциональных механизмах⁶.

Исследователь И.Р. Исаакян под институциональной средой ГЧП понимает систему формальных институтов, которые призваны задавать государственную политику в области ГЧП, и неформальных институтов, определяющих характер взаимодействия партнеров⁷.

Результаты исследования

По нашему мнению, институциональная среда ГЧП представляет собой совокупность экономических, политических, правовых, общественных и прочих норм, определяющих вектор развития государственно-частных взаимоотношений, когда частный и государственный партнеры осуществляют свою деятельность в рамках оформленного соглашения

⁵ Олейник А.Н. Институциональная экономика: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2002. 416 с.

⁶ Силова Е.С. Качество институциональной среды и его влияние на экономический рост. Челябинск, 2007. 23 с.

⁷ Исаакян И.Р. Институциональная среда как условие развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации на региональном уровне. В кн.: Государственно-частное партнерство в сфере транспорта: модели и опыт-2019: сборник тезисов докладов конференции. СПб., 2019. С. 35–43. URL: https://gsom.spbu.ru/files/professors/sbornik_2019.pdf?ysclid=lfxygoyp3759716661

и общей целью является удовлетворение потребностей общества при совместном использовании финансовых, трудовых, интеллектуальных и прочих ресурсов в процессе строительства, модернизации и/или реконструкции объектов инфраструктуры через реализацию социально-значимых проектов.

Эффективное развитие инфраструктуры на принципах ГЧП мы видим лишь в комплексном выполнении функций институциональной среды ГЧП. Институциональная среда ГЧП представлена формальными и неформальными; экономическими, социальными, политическими и культурными; эндогенными и экзогенными; легко- и трудноизменяемыми институтами развития. От характера и качества выполнения функций будет зависеть объем не только производственных, но и транзакционных (непроизводственных) издержек, возникающих на каждом этапе жизненного цикла проектов. Чем выше качество институциональной среды, тем ниже транзакционные издержки ГЧП и полезный эффект от реализации проектов ГЧП в целом.

Региональная институциональная среда государственно-частного партнерства выполняет различные функции. Регулирующая функция характеризует развитость нормативно-правовой базы в сфере ГЧП. В некоторых регионах эта база (как и опыт реализации проектов) отсутствует, недостаточно развита институциональная среда. Нормативно-правовое обеспечение ГЧП в регионах-лидерах характеризуется наличием достаточно развитых правовых инструментов, способных устранить ограничения, возникающие при реализации проектов. Например, в таких регионах установлен порядок принятия решений о заключении соглашений о ГЧП на срок, который превышает срок действия установленных бюджетных лимитов. В ведении региональных органов государственной власти находятся формат и порядок проведения конкурсных процедур, заключения соглашений, организации общественных обсуждений.

Координационная функция отражает наличие уполномоченных органов в сфере ГЧП и/или специализированных структур, которые ответственны за сопровождение проектов; компетентных квалифицированных специалистов; отработанного механизма учета ГЧП в региональных документах целеполагания и прогнозирования. Эта функция призвана учитывать и обеспечивать максимальную реализацию интересов частного и публичного партнеров.

Информационная функция характеризуется наличием специализированных информационных ресурсов в сфере ГЧП, для которых в открытом доступе

публикуется список реализуемых проектов, а также перечень объектов, в отношении которых планируется заключение соглашения о государственно-частном партнерстве.

Стимулирующая функция имеет важное значение потому, что большинство регионов не могут обеспечить и предоставить частному партнеру какие-либо существенные льготы и преференции в обмен на участие в реализации инфраструктурных ГЧП-проектов. Лишь для регионов – лидеров по уровню развития ГЧП такие льготы предусмотрены.

Распределительная функция реализуется в условиях сильной централизации бюджетной системы России. Высокий процент дотационных регионов, у которых нет возможности участвовать в ГЧП-проектах, – один из факторов, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства на уровне субъектов Российской Федерации. Обход бюджетных ограничений и получение дополнительного финансирования от федеральных институтов и крупных финансовых организаций призваны устранить проблемы инфраструктурного развития.

Интеграционная функция обеспечивает межведомственное взаимодействие, поддерживает коммуникации между региональными и федеральными органами власти, снижает неопределенность правовой регламентации участия экономических агентов, субъектов в межрегиональных проектах.

Знаниевая (компетентностная) функция выражается в деятельности региональных площадок по обмену опытом, в работе постоянных платформ, в организации конференций, круглых столов. Функция обеспечивает «тиражность» проектных и управленческих подходов к образованию, структурированию и оценке необходимости, целесообразности и эффективности реализации ГЧП-проектов.

От полноты и качества выполнения отмеченных функций будет зависеть объем трансакционных издержек (ТИ), вызванных несовершенством институтов развития ГЧП, а именно: асимметрией информации, специфичностью используемых для достижения целей ресурсов, ограниченной рациональностью и оппортунизмом. Такие издержки будут сопровождать партнеров на каждом этапе жизненного цикла проекта.

Существует несколько определений и содержательных характеристик трансакционных издержек, которые отражают конфликт интересов, зависимость партнеров и порядок отношений. Например, Т. Эггертссон трактует издержки как затраты, возникающие при обмене прав

собственности на экономические активы [8]. К таким издержкам он также относит затраты, возникающие при стремлении индивидов приобрести новые права собственности, защитить свои активы от посягательства и кражи [9].

По мнению К. Далмана, к числу трансакционных относятся издержки на сбор и обработку информации, проведение переговоров и принятие управленческих решений, контроль и принуждение к исполнению обязательств в рамках заключаемого соглашения [10]. Исследователь Г. Демсец считает, что трансакционные издержки определяются затратами на обмен правами собственности [11]. Российский экономист Р.И. Капелюшников относит к разряду трансакционных издержки на поиск и измерение информации, ведение переговоров, спецификацию прав собственности на активы, уделяя внимание и случаям оппортунистического поведения⁸.

В научной литературе существует множество классификаций трансакционных издержек. Например, Т. Эггертссон выделяет издержки, связанные с поиском информации, переговорами, оценкой и контролем, со спецификацией и защитой прав собственности, а также «издержки оппортунизма». Исследователь О. Уильямсон указывает на издержки, возникающие до (*ex ante*) или после (*ex post*) обмена, а Дж. Уоллис и Д. Норт выделяют также «издержки в процессе обмена» (*ex interim*) [12]. По классификации Л.Н. Дмитриевой, существуют трансакционные издержки планирования, координации, мотивации, контроля и организационные издержки⁹. Для анализа трансакционных издержек проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства, на наш взгляд, целесообразно использовать классификацию О. Уильямсона и Д. Норта.

Трансакционные издержки *ex-ante* представляют собой издержки, возникающие до подписания соглашения о государственно-частном партнерстве, то есть в процессе отбора и сравнения всевозможных альтернатив, в том числе по соотношению «цена–качество». К трансакционным издержкам *ex-post* относятся издержки, связанные с контролем исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве, оценкой соответствия проекта целевым показателям, эффективности

⁸ Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). М.: Институт мировой экономики и международных отношений, 1990. 90 с.

⁹ Дмитриева Л.Н., Хорев А.И., Саликов Ю.А. Классификация внутренних трансакционных издержек, возникающих в процессе управленческой деятельности // Управление персоналом. 2009. № 17. С. 80–82.

проекта и т.д. Таким образом, нами предлагается классификация транзакционных издержек применительно к рынку ГЧП-проектов. В *табл. 1, 2* перечислены издержки ex-ante и ex-post.

На основании результатов глубинного интервью с представителями менеджмента строительной отрасли России и Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области, проведенного на площадке международного строительного конгресса «Форум 100+» (2019 г., Екатеринбург), была дана оценка последствий некачественного функционирования институциональной среды ГЧП, выраженная в суждениях экспертов о возможном ущербе для публичного и частного партнеров. Масштаб ущерба (*табл. 3*) указан с учетом вероятности возникновения и значимости того или иного типа ущерба в рамках исполнения ГЧП-проектов. По мнению 33% респондентов, общая доля транзакционных издержек в стоимости проекта составляет 10%, по мнению 25% респондентов, эта доля равна 15%, а 42% респондентов затрудняются ответить.

Разработанная авторами карта институциональных ограничений по развитию государственно-частного партнерства в Свердловской области представлена в *табл. 4*. В регионе институциональная среда ГЧП развита не в полной мере. Не всегда цели и задачи соглашений о ГЧП согласуются с документами социально-экономического развития. В нормативно-правовой базе отсутствует закрепление порядка взаимодействия института ГЧП с партнерами по принципу «одного окна». Порядок межведомственного взаимодействия в регионе при реализации ГЧП-проектов в нормативных документах не отражен. В регионе не сформирован совещательный орган по вопросам развития ГЧП, направления развития приоритетных традиционных и нетрадиционных форм ГЧП не определены, методики и механизмы качественной и количественной оценки хода исполнения проектов не разработаны, целевые показатели развития ГЧП не установлены, вопросы развития источников финансирования ГЧП-проектов не проработаны. Отсутствует также проект «дорожной карты» по внедрению ГЧП-стандарта.

Анализируя институциональные ограничения по развитию государственно-частного партнерства в Свердловской области, мы наблюдаем не всегда равнозначный статус партнеров. Очевиден тот факт, что частный партнер ограничивается лишь правом содержать и поддерживать в рабочем состоянии объекты инфраструктуры, но не может рассчитывать на получение права собственности, в отличие от публичного партнера.

Частный партнер сталкивается либо с нехваткой информации, либо с ее асимметрией (это относится к информации реализованных, реализующихся и/или планируемых к реализации проектах, а также о критериях и условиях участия в конкурсе), что ограничивает возможности партнера, связанные с участием в конкурсе на право заключения соглашения о ГЧП. В данном случае мы говорим о проблемах реализации информационной функции институциональной среды государственно-частного партнерства.

В ходе исследования авторы проанализировали работу публичных онлайн-площадок Корпорации развития Среднего Урала¹⁰ и Министерства инвестиций и развития Свердловской области¹¹. Мы отмечаем неполную реализацию функции институциональной среды ГЧП, что, на наш взгляд, свидетельствует о пробелах в работе онлайн-площадок публичных интернет-ресурсов Свердловской области. Ключевые недостатки публичных онлайн-площадок перечислены в *табл. 5*.

Несмотря на выявленные пробелы, мы наблюдаем фрагментарное, хаотичное представление сведений о ГЧП-проектах, что в той или иной степени отражает асимметричность информации. Так, площадка Корпорации развития Среднего Урала содержит сведения лишь об объемах инвестиций, отрасли, сроках реализации и объекте соглашения о ГЧП. На площадке представлена информация о реализации лишь пяти региональных проектов, связанных с государственно-частным партнерством.

На онлайн-площадке Министерства инвестиций и развития Свердловской области представлена информация об эффективности единственного проекта – «Создание, обеспечение функционирования и техническое сопровождение Цифровой образовательной платформы Свердловской области». Представлены также конкурсная и прочая документация по единственному ГЧП-проекту в сфере жилищно-коммунального хозяйства, который датирован 2017-2018 гг.; краткая справка по объектам культурного наследия четырех городов, планируемым к сохранению на условиях ГЧП, однако отсутствуют существенные условия и параметры реализации проектов. Приведен перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессий в 2015–2023 гг.; доступны региональные нормативно-правовые акты и документы министерств, контролирующих исполнение лишь некоторых концессионных соглашений. Таким образом, выявляя пробелы в работе публичных площадок, мы задаем вектор

¹⁰ Создаем комфортные условия для бизнеса в Свердловской области. URL: <https://investural.com/>

¹¹ Министерство инвестиций и развития Свердловской области. URL: <https://mir.midural.ru/>

дальнейшего развития информационной функции институциональной среды ГЧП Свердловской области.

В целях решения проблемы ограниченности информации о ГЧП на публичных ресурсах мы разработали концепцию онлайн-площадки, предназначенной для мониторинга ГЧП-проектов, информирования о проектах, а также для привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры (табл. 6). Работа онлайн-площадки направлена также на решение проблемы асимметричности информации и на сокращение транзакционных издержек инфраструктурных проектов.

Выводы

В настоящей работе обоснована роль институциональной среды в развитии сферы ГЧП; выполнены группировка и классификация транзакционных издержек *ex-ante* и *ex-post* в зависимости от функций институциональной среды ГЧП, этапов жизненного цикла проектов и ответственных за принятие мер по сокращению издержек. Выделенные транзакционные издержки следует брать во внимание при оценке эффективности ГЧП-проектов на каждом этапе жизненного цикла. В противном случае, по мнению экспертов, транзакционные издержки могут достигать 15% от стоимости всего проекта. В работе также проведена экспертная оценка потенциального ущерба публичного и частного партнеров при дисфункциях институциональной среды ГЧП; выявлены основные институциональные ограничения по развитию сферы ГЧП в Свердловской области и разработана их типология.

Авторами выявлены ключевые пробелы в работе публичных онлайн-площадок, связанных с развитием государственно-частного партнерства в Свердловской области. Органам исполнительной власти следует принять меры по «заполнению» выявленных пробелов в целях обеспечения реализации информационной функции институциональной среды.

Разработана авторская концепция онлайн-площадки, предназначенной для мониторинга реализованных, реализующихся и/или планируемых к реализации ГЧП-проектов, а также для привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры. Успешная работа онлайн-площадки позволит решить проблему асимметрии информации, которая препятствует развитию институтов государственно-частного партнерства.

Таблица 1**Государственно-частное партнерство: транзакционные издержки ex-ante****Table 1****Public-private partnership: Ex-ante transaction costs**

Этапы исполнения соглашения	Общие издержки
Проектная идея, сбор данных и определение ключевых условий	Оценка возможностей и целесообразности реализации проекта, технико-экономическое обоснование проекта
Анализ данных и структурирование проекта соглашения	Выбор оптимальной формы контрактации, оформление проекта соглашения, анализ финансовой устойчивости и гибкости проекта, рисков и их последствий для проекта, определение источников финансирования, согласование и утверждение объемов финансирования
Конкурс и/или заключение соглашения	Проверка информации по соглашению на преднамеренное искажение или сокрытие, проведение переговоров и заключение соглашения, мониторинг рынка (отбор поставщика товаров и/или услуг или исполнителя работ, с которым планируется заключение соглашения, а также его согласование и утверждение)

Продолжение

Этапы исполнения соглашения	Издержки частного партнера
Проектная идея, сбор данных и определение ключевых условий	Анализ рынка, рыночных ниш, перспектив развития проекта, сбор информации о предпочтениях и льготах для частного партнера
Анализ данных и структурирование проекта соглашения	Поиск информации о поставщиках товаров и услуг, согласование условий участия в проекте, принятие решения об участии в проекте, мониторинг и предупреждение оппортунистического поведения
Конкурс и/или заключение соглашения	Страхование и получение гарантий, анализ финансовой устойчивости и гибкости проекта, оформление и согласование тендерной документации, обоснование начальной (максимальной) цены контракта, обеспечение исполнения заявки, контракта и/или гарантийных обязательств, мониторинг и предупреждение оппортунистического поведения

Продолжение

Этапы исполнения соглашения	Издержки публичного партнера
Проектная идея, сбор данных и определение ключевых условий	Оценка, анализ, разработка и утверждение нормативно-правовой базы, организация деятельности региональных площадок по обмену опытом, платформ, конференций, круглых столов, тематических форумов, разработка, согласование и утверждение предпочтений и льготных для частного партнера, мониторинг конфликта интересов, противодействие коррупции, межведомственное взаимодействие, взаимодействие (коммуникации) региональных органов исполнительной власти с федеральными
Анализ данных и структурирование проекта соглашения	Аудиторскую проверку частного партнера, мониторинг конфликта интересов, противодействие коррупции, создание и функционирование институтов развития, разработка методики оценки хода исполнения и эффективности проектов на каждой стадии, независимая экспертиза проектов

Конкурс и/или заключение соглашения	Создание и функционирование институтов развития, мониторинг конфликта интересов, противодействие коррупции, мониторинг и сбор данных о реализованных, реализующихся и планируемых к реализации проектах, определение и утверждение условий привлечения частных инвестиций, а также гарантий частному партнеру, выдача разрешительных документов, межведомственное взаимодействие, взаимодействие (коммуникации) региональных органов исполнительной власти с федеральными, анализа ofert от частного партнера на предмет их соответствия условиям конкурсной процедуры, доле в финансировании, приоритетам конкурсного отбора
-------------------------------------	---

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2

Государственно-частное партнерство: транзакционные издержки ex-post

Table 2

Public-private partnership: Ex-post transaction costs

Этапы исполнения соглашения	Общие издержки
Предынвестиционные и инвестиционные мероприятия	Судебные разбирательства, мониторинг и оценка расходования средств по проекту, контроль качества товаров и услуг/работ, согласование корректирующих мер по изменению объема и содержания работ, мониторинг хода исполнения соглашения
Эксплуатационный этап	Мониторинг хода исполнения соглашения, судебные разбирательства, контроль качества товаров и услуг/работ

Продолжение

Этапы исполнения соглашения	Издержки частного партнера
Предынвестиционные и инвестиционные мероприятия	Нарушения исполнения контракта (штрафы, пени и т. п.), мониторинг и предупреждения оппортунистического поведения, анализ ofert от поставщиков/исполнителей, выполнение условий по получению преференций и предоставлению льгот для частного партнера, страхование и получение гарантий, лицензирование, сертификация товаров и услуг
Эксплуатационный этап	Мониторинг и предупреждение оппортунистического поведения, анализ рынка

Продолжение

Этапы исполнения соглашения	Издержки публичного партнера
Предынвестиционные и инвестиционные мероприятия	Мониторинг конфликта интересов, противодействие коррупции, мониторинг и сбор данных о реализованных, реализующихся и планируемых к реализации проектах, межведомственное взаимодействие, взаимодействие (коммуникации) региональных органов исполнительной власти с федеральными, оценка хода исполнения и эффективности проектов на каждой стадии, создание и поддержание различных институтов
Эксплуатационный этап	Мониторинг конфликта интересов, противодействие коррупции, мониторинг эксплуатации объекта инфраструктуры, оценка эффективности проектов, создание и поддержание различных институтов

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring**Таблица 3**

Потенциальный ущерб публичного и частного партнеров при дисфункциях институциональной среды государственно-частного партнерства (вероятностная оценка, %)

Table 3

Potential damage to public and private partners in dysfunctions of the institutional environment of public-private partnership: Probabilistic assessment, percentage

Партнеры	Риски
Частный	Потеря вложенных в проект инвестиций (58%). Потеря репутации (50%). Нарушения условий соглашения (пени, штрафы и т.п.) (42%). Использование некачественных строительных материалов (42%). Банкротство компании (33%). Делегирование большего объема работ без адекватной оценки и оплаты труда (25%). Потеря проекта/объекта соглашения (25%). Невыполнение или небрежное выполнение работ по проекту (17%). Срыв сроков строительства объекта (17%). Небрежное использование арендованного имущества (17%). Искусственное завышение стоимости работ (8%). Преднамеренное искажение или сокрытие информации по соглашению (8%)
Публичный	Нарушение условий соглашения (42%). Делегирование большего объема работ без адекватной оценки и оплаты труда (25%). Преднамеренные действия, ориентированные на изменение экономической ситуации, а не на законодательные решения (25%). Использование служебного положения в личных корыстных целях (17%). Невыполнение или небрежное выполнение работ по проекту (17%). Преднамеренное искажение или сокрытие информации по соглашению (8%)

Источник: авторская разработка*Source:* Authoring

Таблица 4

Карта институциональных ограничений по развитию государственно-частного партнерства в Свердловской области, связанных с функциями институциональной среды

Table 4

The Sverdlovsk Oblast: A map of institutional constraints on the development of public-private partnership related to the institutional environment functions

Функции	Институциональные ограничения
Стимулирующая	Недостаточная эффективность мотивирования государственных и муниципальных служащих к инициированию и поддержке реализации проектов. Отсутствие долгосрочных заимствований или их недостаточность для финансирования инфраструктурных проектов частным партнером. Отсутствие или недостаточность средств федерального бюджета для публичного партнера при реализации проектов. Льготы и преференции для частного партнера в нормативно-правовых актах не закреплены
Распределительная	Централизация бюджетной системы
Регулирующая	Отсутствует нормативно-правовое закрепление функции «одного окна» за институтами развития государственно-частного партнерства. Не сформирован совещательно-консультативный орган, вопросы конкуренции и целевые показатели развития сферы не отражены в нормативно-правовых актах. Отсутствует «дорожная карта» по внедрению ГЧП-стандарта, не утверждены обязательные условия участия в конкурсах на право заключения соглашений о государственно-частном партнерстве, обеспечительные механизмы государственно-частного партнерства не закреплены в официальных документах. Формы финансового участия партнеров в реализации проектов, гарантии соблюдения прав частных инвесторов не утверждены. Отсутствуют официально одобренные методики и механизмы качественной и количественной оценки хода и эффективности реализации проектов с учетом их специфики
Координационная	Недостаточная эффективность института общественной экспертизы проектов, не всегда цели и задачи, закрепленные в стратегиях социально-экономического развития региона, сопоставляются с целями и задачами региональных проектов по развитию государственно-частного партнерства
Информационная	Окончательно сформированная система мониторинга и оценки реализованных, планируемых к реализации и перспективных проектов отсутствует
Интеграционная	Не утвержден порядок межведомственного взаимодействия
Знаниевая	Регион не принимает широкое участие в тематических форумах, круглых столах. Отмечено участие только в конгрессе «Неделя государственно-частного партнерства»

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5**Анализ полноты сведений, представленных на онлайн-площадках по развитию государственно-частного партнерства Свердловской области****Table 5****The Sverdlovsk Oblast: An analysis of the completeness of the information provided on online platforms for the development of public-private partnership**

Информация	Онлайн-площадка Корпорации развития Среднего Урала
Разграничение долей участия в общем объеме инвестиций частного и публичного партнеров	Отсутствуют
Технико-экономическое обоснование проектов	
Информация о передаваемом или создаваемом объекте инфраструктуры	
Описание статей затрат по проектам: государственная экспертиза, строительно-монтажные работы, проектные работы, приобретение и/или аренда движимого имущества, прочее	
Структура бюджетного и частного финансирования: муниципальный, региональный и/или федеральный бюджет; собственные средства, долговое финансирование, займы или иные источники	
Описание возможных источников возврата инвестиций	
Сведения о текущей стадии реализации проектов: проектная идея, сбор сведений и определение основных условий, анализ сведений и их структурирование, оценка публичной стороной проектной заявки, конкурс, принятие публичной стороной решения о подписании соглашения с частной стороной, предынвестиционные мероприятия, инвестиционные мероприятия, эксплуатация или решение о расторжении соглашения	
Сведения о реализованных проектах	
Сведения о планируемых к реализации (перспективных) проектах	
Сведения об объекте соглашения	Имеются
Сведения о сроках реализации проектов	Отсутствуют
Сведения о способе инициирования проектов, правовой форме соглашения	
Сведения о частной и публичной сторонах соглашения, об иных возможных участниках проектов	

Продолжение

Информация	Онлайн-площадка Министерства инвестиций и развития Свердловской области
Разграничение долей участия в общем объеме инвестиций частного и публичного партнеров	Отсутствуют
Технико-экономическое обоснование проектов	
Информация о передаваемом или создаваемом объекте инфраструктуры	
Описание статей затрат по проектам: государственная экспертиза, строительно-монтажные работы, проектные работы, приобретение и/или аренда движимого имущества, прочее	
Структура бюджетного и частного финансирования: муниципальный, региональный и/или федеральный бюджет; собственные средства, долговое финансирование, займы или иные источники	

Описание возможных источников возврата инвестиций	
Сведения о текущей стадии реализации проектов: проектная идея, сбор сведений и определение основных условий, анализ сведений и их структурирование, оценка публичной стороной проектной заявки, конкурс, принятие публичной стороной решения о подписании соглашения с частной стороной, предынвестиционные мероприятия, инвестиционные мероприятия, эксплуатация или решение о расторжении соглашения	
Сведения о реализованных проектах	
Сведения о планируемых к реализации (перспективных) проектах	
Сведения об объекте соглашения	Имеются
Сведения о сроках реализации проектов	Имеются
Сведения о способе инициирования проектов, правовой форме соглашения	
Сведения о частной и публичной сторонах соглашения, об иных возможных участниках проектов	

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 6

Свердловская область: концепция онлайн-платформы по информированию о проектах в сфере государственно-частного партнерства, проведению мониторинга их реализации и привлечению инвестиций в развитие инфраструктуры

Table 6

The Sverdlovsk Oblast: The concept of an online platform for informing about projects in the field of public-private partnership, monitoring their implementation, and attracting investments in infrastructure development

Блоки	Содержание
Законодательная база	Действующие нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, согласующиеся со стратегиями социально-экономического развития как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу. Действующие нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, регулирующие условия и порядок участия частного партнера в конкурсных процедурах на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве и др. Список действующих институтов развития государственно-частного партнерства (уполномоченных органов) федерального и регионального уровня, порядок межведомственного взаимодействия и взаимодействия с частным партнером. Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок взаимодействия субъектов малого и среднего предпринимательства в реализации проектов. Активные формы проектов
База проектов	Перечень проектов (реализованные проекты, реализующиеся проекты, проекты, в отношении которых планируется заключение соглашения). "дорожная карта, паспорт проекта. Техничко-коммерческое описание и обоснование проекта. Формат конкурсной процедуры и критерии участия частного партнера в конкурсе на право заключения контрактов на оказание услуг и/или поставку оборудования и материалов. Порядок финансирования проекта

Независимая экспертиза и оценка рисков и издержек инфраструктурных проектов	Независимый консультативный орган, орган независимой оценки и экспертизы инфраструктурных проектов на предмет вероятных издержек и рисков и, как следствие, жизнеспособности проектов. Перечень доступных частному партнеру механизмов снижения рисков (выдача гарантий, оформление отсрочек, страховок, льготные кредиты, кредитные каникулы, моратории)
Перечень рекомендуемых организаций-участников	Категории организаций, которые могут потенциально выступить в качестве инвестиционной компании, института развития государственно-частного партнерства, консультативного органа, проектно-инжиниринговой компании, строительного предприятия, финансирующей организации, оператора и т.д. Опыт участия той или иной организации в реализации проектов. Перечень предлагаемых организациями услуг, материалов и/или оборудования. Показатели надежности организаций, их компетенции в управлении рисками и минимизация издержек
Источники финансирования	Субсидии, концессии, софинансирование, льготные кредиты, частные инвестиции и т.д.
Опыт участия в судебных разбирательствах. Решения Федеральной антимонопольной службы	Обращения в судебные инстанции и оспаривания решений, результаты рассмотрения споров
Маркетинговые исследования и аналитические материалы	Анализ проектов, нормативно-правовых нововведений, методик подготовки проектов. Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства
Региональные новости	Новости о развитии государственно-частного партнерства
Курсы обучения, повышения квалификации	Обучающие программы (офлайн, онлайн)

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. 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>
2. Жилкибаева М.А. Государственно-частное партнерство в Казахстане: оценка динамики, институциональное обеспечение, приоритеты развития // Экономика Центральной Азии. 2020. Т. 4. № 4. С. 311–328.
URL: <https://doi.org/10.18334/asia.4.4.41506>
3. Дробот Е.В., Макаров И.Н., Некрасова Е.А., Кадильникова Л.В. Системы интересов и противоречий участников государственно-частного партнерства // Экономические отношения.

2019. Т. 9. № 3. С. 2051–2060.
URL: <https://doi.org/10.18334/eo.9.3.40925>
4. Дробот Е.В., Ярикова Е.В. Институциональный анализ организации государственно-частного партнерства в реализации инфраструктурных проектов // *Экономические отношения*. 2019. Т. 9. № 4. С. 2989–3000.
URL: <https://doi.org/10.18334/eo.9.4.40838>
 5. Макаров И.Н., Спесивцев В.А., Соколов В.П. Государственно-частное партнерство и интересы регионального развития: системно-институциональный анализ // *Экономика, предпринимательство и право*. 2019. № 4. С. 371–384.
URL: <https://doi.org/10.18334/epp.9.4.41550>
 6. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 9. С. 41–50.
URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2011-9-41-50>
 7. Williamson O.E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press, 1985, 450 p.
 8. Eggertsson T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 385 p.
 9. Eggertsson T. *Imperfect Institutions. Possibilities and Limits of Reform*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005, 272 pp.
URL: <https://doi.org/10.3998/mpub.91126>
 10. Dalman C.J. The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 1979, vol. 22, no. 1, pp. 141–162.
URL: <https://doi.org/10.1086/466936>
 11. Demsetz H. The Cost of Transacting. *The Quarterly Journal of Economics*, 1968, vol. 82, no. 1, pp. 33–53.
URL: <https://doi.org/10.2307/1882244>
 12. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория: монография. М.: ТЕИС, 2010. 828 с.

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.

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Sustainable Development of Regions

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT: AN INSTITUTIONAL ANALYSIS OF INFRASTRUCTURE PROJECT TRANSACTION COSTS

Svetlana V. PANIKAROVA ^{a,*},
Mikhail L. KUKLINOV ^b

^a 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

^b 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>

* Corresponding author

Article history:

Article No. 72/2023
Received 2 March 2023
Received in revised
form 19 March 2023
Accepted 26 Mar 2023
Available online
17 April 2023

JEL classification:

C38, D02, Y10

Keywords:

PPP,
institutional
environment, regional
infrastructure,
institutional constraints,
transaction costs

Abstract

Subject. This article discusses the role of the private sector of the economy in the development of regional infrastructure.

Objectives. The article aims to define and disclose the functions of the institutional environment of public-private partnership.

Methods. For the study, we used general scientific research methods.

Results. The article describes the functions of the institutional environment of public-private partnership and their content. The article also presents a classification of transaction costs and the concept of an online platform that helps solve various problems of the development of public-private partnership in the Sverdlovsk Oblast.

Conclusions. Institutional and budget constraints hinder the unlocking of the private sector's potential in the development of regional infrastructure.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2023

Please cite this article as: Panikarova S.V., Kuklinov M.L. Public-Private Partnership Development: An Institutional Analysis of Infrastructure Project Transaction Costs. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2023, vol. 21, iss. 4, pp. 729–750.
<https://doi.org/10.24891/re.21.4.729>

References

1. 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.)
2. Zhilkibaeva M.A. [Public-private partnership in Kazakhstan: assessment of the dynamics, institutional support, development priorities]. *Ekonomika Tsentral'noi Azii = Journal of Central Asia Economy*, 2020, vol. 4, no. 4, pp. 311–328. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.18334/asia.4.4.41506>
3. Drobot E.V., Makarov I.N., Nekrasova E.A., Kadilnikova L.V. [System of interests and conflicts of participants of state-private partnership]. *Ekonomicheskie otnosheniya = Journal of International Economic Affairs*, 2019, vol. 9, no. 3, pp. 2051–2060. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.18334/eo.9.3.40925>
4. Drobot E.V., Yarikova E.V. [Institutional analysis of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects]. *Ekonomicheskie otnosheniya = Journal of International Economic Affairs*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 2989–3000. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.18334/eo.9.4.40838>
5. 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>
6. Varnavsky 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. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2011-9-41-50>
7. Williamson O.E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press, 1985, 450 p.
8. Eggertsson T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 385 p.

9. Eggertsson T. *Imperfect Institutions. Possibilities and Limits of Reform*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005, 272 pp.
URL: <https://doi.org/10.3998/mpub.91126>
10. Dalman C.J. The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 1979, vol. 22, no. 1, pp. 141–162. URL: <https://doi.org/10.1086/466936>
11. Demsetz H. The Cost of Transacting. *The Quarterly Journal of Economics*, 1968, vol. 82, no. 1, pp. 33–53. URL: <https://doi.org/10.2307/1882244>
12. Shastitko A.E. *Novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya: monografiya* [The new institutional economic theory: a monograph]. Moscow, TEIS Publ., 2010, 828 p.

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.