



СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Ильинская Е.В., к.э.н., ИАГП РАН

Раскрывается сущность государственно-частного партнерства как одного из приоритетных инструментов развития сельских муниципальных образований. Показана роль органов государственного управления и муниципального самоуправления в развитии государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях. Рассмотрены ключевые факторы, препятствующие более эффективному развитию государственно-частного партнерства. Выводы дополнены предложениями по совершенствованию его развития на уровне сельских территорий в условиях современных социально-экономических вызовов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, потенциал местного самоуправления, конкурентоспособность сельских территорий, муниципально-частное партнерство, социально-экономические механизмы, социально-экономические инструменты.

STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RURAL MUNICIPALITIES

Ilyinskaya E.V., candidate of economic sciences, IAgP RAS

The article reveals the essence of public-private partnerships as one of the priority tools for the development of rural municipalities. The role of government bodies and municipal self-government in the development of public-private partnerships in rural municipalities is shown. The key factors that hinder the more effective development of public-private partnerships are considered. The conclusions are supplemented by proposals for improving the development of public-private partnerships at the level of rural territories in the context of modern socio-economic challenges.

Key words: public-private partnership, the potential of local self-government, the competitiveness of rural territories, municipal-private partnership, socio-economic mechanisms, socio-economic instruments.

Введение.

Территория сельского муниципального образования является особым социально-экономическим пространством, где происходит взаимодействие различных субъектов: обществу, бизнеса, органов государственной власти и муниципального самоуправления. Все они имеют определенные цели (общие и частные) в этом взаимодействии. Применение государственно-частного партнерства во многом позволяет через реализацию частных целей достигать и общих. Развитие территории сельского муниципального образования, повышение ее привлекательности и конкурентоспособности, улучшение инфраструктуры, рост уровня жизни населения – всё это объединяется в общую цель муниципалитета. Особенно это касается сельских муниципалитетов, имеющих, в большинстве случаев, дефицит бюджетных средств. Поэтому такой инструмент как государственно-частное партнерство, несомненно, будет способствовать более эффективному развитию сельских территорий. Благодаря партнерству есть возможность привлечь на территорию муниципалитета финансы путем реализации различных проектов и программ, получать экономические и социальные эффекты (создание рабочих мест, развитие инфраструктуры и т.д.). Так же на селе крайне важна реализация социально значимых программ.

На макроуровне органы государственной власти уже ряд лет ориентированы на реализацию (в том числе с помощью государственно-частного партнерства) инновационных проектов в различных социально-экономических сферах. Этот тренд сейчас перемещается и на мезоуровень – уровень сельских муниципалитетов. Без стимулирования процессов иннова-



ционного развития территорий и предприятий невозможно идти в ногу со временем, справляться с проявлениями экономического кризиса и современными вызовами. Но какими бы прогрессивными не были стремления органов управления и бизнеса при ведении проектов, они сталкиваются с рядом серьезных проблем. Одна из них – далеко не блестящее состояние инфраструктуры сельских муниципальных образований. Эта проблема не нова, но она решается медленными темпами.

По мнению многих российских ученых и специалистов-практиков, значимость инфраструктуры для развития территории обуславливается их возможностью взаимодействовать с различными рынками на других территориях. Низкий уровень развития объектов инфраструктуры замедляет темпы экономического роста, снижает конкурентоспособность субъектов хозяйствования, деловую активность и инвестиционную привлекательность регионов. Экономика значительной части российских регионов существенно отстает по уровню развития инфраструктуры от потребностей современного общества, использующего передовые цифровые и информационные технологии [1]. На мезоуровне инфраструктура обслуживает определенную территорию: республику, край, область, город, поселок, село. Это системы обеспечения электроэнергией, водой, теплом, связью и т.д. В целом инфраструктура, являясь фундаментом национальной экономики, в настоящее время становится индикатором уровня общественного развития [2].

В Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. №208 «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» сделан акцент на использование механизма государственно-частного партнерства, которое позволяет объединить потенциалы и интересы органов государственной власти, местного самоуправления и частного бизнеса [3].

Несмотря на многочисленные работы по указанной тематике, в рассматриваемом направлении исследования много пробелов и неточностей. Относится это и к проблемам развития государственно-частного партнерства в сельской местности, что и обуславливает актуальность темы исследования. На текущий момент назрела необходимость систематизации категориального аппарата государственно-частного партнерства именно для сельских территорий. Практическая значимость исследования заключается в получении таких эффектов и результатов, как возможность более эффективной корректировки муниципальной политики развития государственно-частного партнерства, доработка программ развития муниципально-частного партнерства и социально-экономического развития сельских муниципалитетов в целом.

Некоторые аспекты исследования развития муниципально-частного партнерства на уровне сельских территорий нашли отражение в ряде предыдущих публикаций автора [4, 5].

Целью настоящей работы является анализ и систематизация основных тенденций и перспектив развития государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях.

Методика исследований.

При написании статьи использовались следующие методические подходы к определению текущего состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях:

- отбор и систематизация данных, характеризующих проблематику развития государственно-частного партнерства на селе (нормативно-правовая база, государственные и муниципальные программы, результаты рейтингов по государственно-частному партнерству и др.);
- выявление факторов, влияющих на дальнейшее развитие государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях;
- на основе проанализированных данных создание комплекса предложений для стабильного и эффективного развития государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях.

Научная новизна предлагаемого материала заключается в проведении адаптации различных научных подходов к предмету исследования – государственно-частному партнерству



в сельских муниципальных образованиях, а также выявление факторов, содействующих и препятствующих развитию государственно-частного партнерства на селе.

Результаты исследований.

Государственно-частное партнерство представляет собой институциональный и организационный альянс государства и частного бизнеса с целью реализации социально-экономически значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных сфер экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны и отдельных территорий. Муниципально-частное партнерство реализуется при условии привлечения муниципальным образованием средств частных партнеров для выполнения работ по строительству либо эксплуатации, реконструкции объектов социальной значимости, а также предоставление публичных услуг с их использованием. Таким образом, его можно охарактеризовать как разновидность государственно-частного партнерства по вопросам местного уровня и значения [6]. Межсекторальное партнерство – это конструктивное взаимодействие государства, бизнеса, некоммерческого сектора, выгодное населению территории и каждой из сторон и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем.

Государственно-частное партнерство прежде всего – это система взаимоотношений государственной власти или местного самоуправления с хозяйствующими субъектами на основе заключения контрактов, концессий на определенные сроки (от 10 до 20 и более лет), подразумевающая присутствие конкурентной среды. Сферой ее функционирования является развитие инновационного потенциала региона, в том числе планирование, разработка, финансирование, техническое перевооружение, строительство, реконструкция и эксплуатация инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в областной или муниципальной собственности.

Варианты реализации государственно-частного партнерства на уровне сельских территорий имеют много общего с подобной деятельностью городских муниципалитетов.

Первый вариант – подписание органами власти (органами местного самоуправления) и бизнес-структурами (сельскохозяйственными товаропроизводителями) административного договора, который предусматривает проектирование, финансирование, строительство, реконструкцию и другие виды деятельности в отношении различных объектов. Такой договор представляет собой государственный контракт, выполняемый за счет государственного финансирования бизнес-структурой (подрядчиком), которой органы власти могут предоставить различные льготы, но право собственности и право распоряжения средствами остается за государственными органами.

Второй вариант реализации государственно-частного партнерства – передача в аренду государственной или муниципальной собственности на определенный период, по окончании которого объект может быть выкуплен арендатором по лизинговому договору или в рамках иного соглашения.

Третий вариант – создание совместных предприятий на основе долевого участия бизнеса и органов власти (муниципальных органов управления).

Четвертый вариант является наиболее распространенным в российской практике – это концессионное соглашение. В данном случае органы власти делегируют бизнес-структуре определенные функции, оставаясь собственником имущества. Бизнес-структура после внесения установленной платы получает право на пользование произведенной продукцией и обеспечивает ее продажи [7, с. 1100].

Законодательной основой деятельности государственно-частного партнерства являются федеральные законы «О концессионных соглашениях» [8] и «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9].

В сельских муниципальных образованиях в соответствии с данной законодательной базой между сторонами государственно-частного партнерства могут заключаться соглашения об осуществлении различных видов деятельности, что очень важно для развития сельских



территорий, развития аграрного сектора, сельской инфраструктуры и уровня жизни сельского населения в целом.

Приоритетной задачей органов государственной власти и местного самоуправления при государственно-частном партнерстве является определение наиболее проблемных и значимых сфер с целью дальнейшей разработки программы реализации проектов. Осуществление различных вариантов концессионных соглашений может происходить по нескольким вариантам. При первом варианте, например, ведется строительство инфраструктурных объектов, где бизнес-структура выступает концессионером. По окончании строительства бизнес-структура получает право эксплуатировать объект в течение срока его окупаемости, после чего он передается органам власти. При втором варианте построенный объект по завершении срока соглашения остается в собственности бизнес-структуры. Третий вариант дает концессионеру возможность быть еще и проектировщиком объекта.

Преимущества и недостатки концессионной формы реализации государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях схематично изложены на рисунке.



Рисунок – Преимущества и недостатки концессионной формы реализации государственно-частного партнерства в сельских муниципальных образованиях

Важным шагом с научной и практической точки зрения является создание в 2009 г. Некоммерческого партнерства «Центр развития государственно-частного партнерства». Важнейшей функцией центра является обеспечение консолидации участников рынка инфраструктурных проектов для развития механизмов государственно-частного партнерства. Центр ведет системную деятельность по созданию условий для развития и модернизации инфраструктуры на территории страны на основе широкого использования механизма государственно-частного партнерства. Однако за прошедшие 10 лет в сельской местности проектов реализовано немного, в их росте заинтересован аграрный сектор, который нуждается в инфраструктурном развитии территории, в повышении инвестиционной привлекательности и т.д.



В Российской Федерации создана Платформа поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра», которая включает в себя более 2500 проектов. По данным «Росинфра» доля органов власти, участвующих в реализации проектов государственно-частного партнерства, имеет следующие пропорции: 85% – муниципальные проекты, 12% – региональные, 3% – федеральные проекты. Таким образом, муниципальные проекты составляют значительное большинство, но данных о том, какое количество из них реализуется в сельских муниципалитетах, к сожалению не имеется. В экономику страны в рамках проектов государственно-частного партнерства инвестировано уже более 130 млрд руб., в том числе более 35 млрд по проектам регионального и местного значения [10].

Развитие государственно-частного партнерства более активно идет в городских муниципалитетах. И, тем не менее, на уровне сельских муниципальных образований государственно-частное партнерство имеет хорошие перспективы развития, прежде всего на территориях, где есть крупные представители аграрных бизнес-структур и квалифицированные руководители муниципальных образований.

Среди факторов, препятствующих эффективному развитию государственно-частного партнерства, можно выделить следующие:

- низкий уровень проектной документации и технико-экономического обоснования для большинства предлагаемых инвестиционных объектов;
- сложность процесса привлечения инвестиций на депрессивные территории, особенно в условиях практически тотального дефицита местных бюджетов сельских территорий;
- нежелание большинства представителей сельской муниципальной власти участвовать в проектах государственно-частного партнерства (в силу различных причин, например, недостаток квалификации, пассивность и т.д.);
- постоянное увеличение сроков согласовательных и разрешительных процедур из-за отсутствия доверительных отношений между органами власти и бизнес-структурами при их взаимодействии;
- недостаточная информированность потенциальных инвесторов о проектах, планируемых к реализации, что связано с недостаточной координацией с органами муниципального управления.

Заключение.

По результатам проведенного анализа проблематики развития государственно-частного партнерства на селе определены следующие направления его совершенствования:

- минимизация всех вышеперечисленных факторов, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства на селе;
- создание благоприятных условий для эффективной деятельности бизнес-структур в рамках государственно-частного партнерства в том числе посредством закрепления за соответствующими институтами системы подготовки кадров, имеющих необходимые компетенции;
- необходимость обеспечения государственных гарантий страхования рисков и возврата инвестиций с прибылью при заключении соглашений;
- оказание помощи в проектировании и разработке технико-экономических обоснований проектов;
- создание стимулов и условий для повышения квалификации муниципальных и государственных служащих «на местах». Расширение практики осуществления консультационной поддержки реализации проектов на муниципальном уровне (особенно в сфере сельскохозяйственной деятельности);
- повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования и увеличение межмуниципальных взаимодействий;
- создание и поддержка различных некоммерческих организаций, ассоциаций, союзов.



Список литературы:

1. Переверзева В.В., Юрьева Т.В. Инфраструктурные проекты как фактор оптимизации инвестиционных процессов регионов // Региональная экономика и управление. – 2018. – № 1(53).
2. Пыхов П.А., Кашина Т.О. Инфраструктура как объект экономических исследований // Журнал экономической теории. – 2016. – № 1. – С. 61–76.
3. О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13 мая 2017г. №208. – URL: <http://special.kremlin.ru/acts/bank/41921>
4. Ильинская Е.В. Муниципально-частное партнерство как механизм социальной ответственности и поддержки отраслей на уровне сельских территорий // Экономика, управление и финансы: современные подходы и конкурентное развитие: сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. – Саратов, 2018. – С. 124–128.
5. Ильинская Е.В. Социально-экономические проблемы развития местного самоуправления на сельских территориях // Экономика и менеджмент систем управления. – 2018. – № 4.1 (30). – С. 118–125.
6. Шмелева Е. Партнерство без правил // Российская газета. – 2011. – № 793.
7. Государственно-частное партнерство в России: современное состояние и проблемы развития / И.И. Савченко [и др.] // Известия Дальневосточного Федерального университета. Экономика и управление. – 2015.– № 1. – С. 99–112.
8. О концессионных соглашениях: Федер. закон от 21 июля 2005г. №115 ФЗ (в ред. от 29 июля 2017г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 1 ноября 2017г.) // СПС «Гарант».
9. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты российской Федерации: Федер. закон от 13 июля 2015г. №224-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2017г.) // СПС «Гарант».
10. Платформа поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра». – URL: <http://www.pppi.ru/node/29428> (дата обращения 28.09.2019).