

© 2021

Галина Гриценко

доктор экономических наук, профессор,
заведующая Алтайской лабораторией Сибирского НИИ экономики сельского
хозяйства Сибирского федерального научного центра агробиотехнологий
Российской академии наук (г. Барнаул, Россия)
(e-mail: gritcenko_galina_milenium@mail.ru)

РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье освещено взаимодействие элементов инженерной инфраструктуры сельской территории; показано приоритетное значение инженерной инфраструктуры; изложены суть государственно-частного и муниципально-частного партнерства и принципы взаимодействия участников инновационных проектов; раскрыты преимущества использования механизмов ГЧП; основные проблемы бизнеса, связанные с участием в проектах ГЧП.

Ключевые слова: сельские территории, инженерная инфраструктура, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, инвестиционные проекты, контракты.

DOI: 10.31857/S020736760015761-6

Развитие экономики страны в целом и её сельских территорий невозможно без развития их инфраструктуры. Взаимосвязь внутренних структурных элементов сельского муниципального образования (района) позволяет видеть значение для бизнеса и населения, прежде всего, инженерной инфраструктуры (Рис. 1). Ни один экономический субъект, ни одна организация, обслуживающая основное производство, ни население, ни объекты социальной инфраструктуры, ни сами органы муниципального управления, как юридические лица, не способны обойтись без её объектов.

Инфраструктура в данном случае рассматривается как совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования экономики и обеспечения условий жизнедеятельности населения, и инвестиций в инфраструктуру — это инвестиции в будущее страны, т.к. отсутствие или низкий уровень развития даже отдельных её элементов формирует инфраструктурные ограничения, приводящие к снижению материально-сырьевой базы производства и потенциального спроса на продукцию предприятий в регионе. В условиях, когда глобализм постепенно отступает, а на первый план выходят санкционные и торговые войны, развитые страны наращивают инвестиции, прежде всего, в инфраструктуру.



Рис. 1. Внутренняя взаимосвязь элементов организационной структуры сельского муниципального образования (района)^{1), 2)}

- 1) —> Потребность в услугах инфраструктуры;
 2) -> Управленческое воздействие.

Государства, вне зависимости от сложившихся в них социально-экономических укладов, можно условно разделить на социальные, социально ориентированные и асоциальные. Социальные государства строят и содержат объекты социальной и инженерной инфраструктуры за счет бюджета. Социально ориентированные перекалывают часть затрат на эти цели на плечи бизнеса, а асоциальные сокращают затраты на содержание существующих объектов и софинансирование строительства новых. В сложившемся мировом экономическом порядке только очень богатые страны до недавнего времени могли позволить себе содержание социальной и инженерной инфраструктуры за счет бюджета. Начиная

с середины 90-х годов XX века, когда экономика стала ориентироваться на развитие не производства, а фондовых рынков, государства стали резко сокращать затраты бюджетных средств на строительство и содержание инфраструктуры и активно привлекать к этому процессу бизнес.

В середине XX века в ЕС и США возникла форма вовлечения средств бизнеса в строительство и содержание объектов инфраструктуры, получившая название «государственно-частное партнерство» (ГЧП). Его суть заключается в том, что государство предоставляет бизнесу ряд преференций и вместе с ним финансирует строительство объектов, необходимых обществу и экономике, а затем, в зависимости от условий заключаемого договора, либо берет этот объект себе на баланс, либо передает строившему его бизнесу в распоряжение для предоставления населению платных услуг до тех пор, пока он не окупит вложенные в строительство этого объекта затраты (Рис. 2).



Рис. 2. Принципиальная схема взаимодействия участников проектов ГЧП и МЧП

Таким образом, ГЧП объединяет два рода деятельности: инвестиции в строительство или реконструкцию объектов инфраструктуры и оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатации.

В процессе реализации данного механизма происходит трансформация государства от института, самостоятельно производящего общественные блага, к институту, создающему рамочные условия для производства общественных благ бизнесом.

В систему отношений ГЧП в данном случае вовлечена целая совокупность предприятий (понятие «бизнес» может включать и 1, и более 10 участников) и государственных учреждений, и муниципальные органы управления, и банки. В ней задействованы предприятия и организации различных отраслей

и секторов экономики, у каждого из которых имеются контрактные отношения как с партнерами, так и с представительствами публичной стороны по поводу имущественного комплекса и условий расчетов. Поэтому ГЧП следует рассматривать как экономический уклад (Рис. 3).

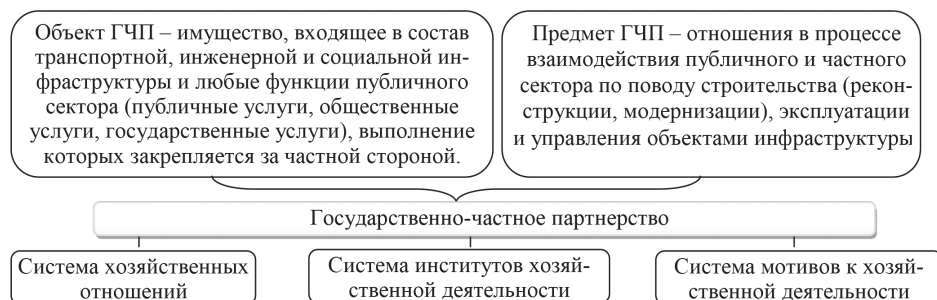


Рис. 3. Государственно-частное партнерство как экономический уклад

Муниципально-частное партнерство – совместное и взаимовыгодное участие муниципальной власти и бизнеса в решении проблем социально-экономического развития территории. Т.е. в проектах данного уровня участие принимает только две стороны – муниципальные органы управления и бизнес, руководствуясь соответствующим законодательством. В таблице 1 представлены отрасли экономики, в которых, согласно законодательству, могут реализовываться инвестиционные проекты, основанные на инструментах ГЧП.

Среди объектов социальной инфраструктуры в России в 2019 году наибольшее число было реализовано в области культуры, а наибольший объем инвестиций направлен в здравоохранение (Рис. 4).



Рис. 4. Доля соглашений и доля инвестиций в объекты социальной инфраструктуры в России в 2019 году

Источник: О развитии государственно-частного партнерства Российской Федерации: информационно-аналитический обзор. Министерство экономического развития Российской Федерации // Москва. 2020. С. 9.

Таблица 1

Отрасли и объекты реализации механизма ГЧП

Отрасли	Инфраструктурные объекты
Дороги и транспорт	Автодороги, мосты, развязки, скоростные трамваи, железнодорожная инфраструктура, аэропорты, морские и речные порты.
Экология	Объекты сбора, утилизации и переработки бытовых, промышленных отходов и отходов лечебно-профилактических учреждений, мусороперерабатывающие предприятия.
ЖКХ	Водоснабжение, водоотведение, очистные сооружения и канализация.
Жилищное строительство	Обеспечение инфраструктурой площадок под комплексную застройку, комплексная компактная застройка, объекты обеспечения функционирования и благоустройства жилищного фонда и нежилых помещений.
Аграрный сектор	Животноводческие комплексы, перерабатывающие предприятия, зерно- и овощехранилища, региональные оптовые продовольственные рынки (ОПР), обеспеченные зонами оптовой торговли, логистики и холодильной инфраструктуры.
Энергетика	Системы коммунального теплоснабжения, системы уличного освещения, «зеленая» энергетика (альтернативная и возобновляемая), газоснабжение.
Социальное развитие	Объекты, используемые для осуществления научно-технической, медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения; образовательные учреждения, спортивные комплексы и площадки, дома культуры, объекты туризма и отдыха, социального обслуживания и социально-культурного назначения; учреждения бытового обслуживания и общественного питания.
Информатизация территорий и государственных услуг	Многофункциональные административные центры, программы для ЭВМ, объекты информационных технологий, технических средств обеспечения функционирования объектов информационных технологий, мультимедийная сеть электронного правительства, широкополосный доступ в Интернет, объекты передвижных средств связи и телекоммуникаций.
Системы правопорядка и МЧС	Объекты безопасности и охраны порядка, объекты МЧС (пожарные части, заградительные сооружения и т.п.).
Прочие объекты	Используемые для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства; относящиеся к природным ресурсам, и их использованию; признанные в установленном порядке памятниками истории и культуры, архитектуры.

Составлено автором.

Экономика России характеризуется сегодня вывозимыми из страны и поэтому постоянно сокращающимися ресурсами. В этой ситуации механизм ГЧП позволяет привлекать хоть какие-то средства на развитие социальной и инженерной инфраструктуры. Но основным недостатком рыночного механизма является законодательно закреплённая основная цель экономического объекта (а государство тоже является активным участником бизнес-процессов) — получение прибыли.

Это влечет за собой экономию на заработной плате и качестве продукции и услуг, отказ государства от выполнения социальных обязательств. ГЧП «выравнивает» эту социальную несправедливость, т.к. позволяет создавать общественно значимые объекты (школы, больницы, пожарные части, тепловые или газовые сети, и т.п.), за счет объединения усилия бизнеса и государства.

Существует несколько организационных форм реализации государственно-частных проектов, каждая из которых решает свои социально значимые задачи (таблица 2).

Таблица 2

Сущность основных организационных форм реализации инвестиционных проектов, реализуемых на основе механизмов ГЧП, используемых в России

Инструменты	Социально значимая задача
Особые экономические зоны и территории: промышленно-производственные, технические, туристско-рекреационные, портовые, опережающего развития.	Создание полюсов роста на определенных обозначенных территориях за счет притяжения инвестиций в производство конкурентоспособной социально значимой продукции (услуг), основанной на инновационных технологиях, на выгодных для государства и бизнеса условиях.
Технопарки, агротехнопарки.	Имущественный комплекс, в котором объединены научно-исследовательские институты, объекты индустрии, деловые центры, выставочные площадки, учебные заведения, обслуживающие объекты (средства транспорта, подъездные пути, жилые поселки, охрана), обеспечивающий продвижение технических и технологических инноваций в реальный сектор экономики.

Составлено по: *Ковтун Б.А.* Организационно-управленческие основы опережающего социально-экономического развития сельских территорий / Богдан Анатольевич Ковтун: Дисс. на соиск. уч. степени доктора экон. наук // Новосибирск: СФНЦА РАН. 2018. 404 с.

При этом государство, принимая решение об использовании механизма ГЧП при строительстве объекта инженерной или социальной инфраструктуры, со своей стороны предлагает бизнесу ряд выгодных условий взаимодействия (Рис. 5).

Алтайский край участвует в государственно-частном партнерстве в рамках соответствующего федерального законодательства (Рис. 6). В рамках соглашения с бизнесом региональные органы управления могут использовать одну или несколько форм участия региона в государственно-частном партнерстве.

Современное государство стремится к минимизации своего финансового вклада в совместные проекты. Однако при строительстве объектов инженерной инфраструктуры, особенно в случаях, когда они после окончания строительства перейдут на баланс муниципалитетов или региона, во-первых, органы управления будут нести ответственность за их состояние перед населением, во-вторых, стоимость их содержания при недостаточном финансировании, а, значит,

качестве строительства, может значительно возрасти. Поэтому на этапе заключения договора публичная сторона должна иметь грамотное обоснование последствий реализации проекта для своего бюджета, а в процессе строительства — тщательно контролировать качество работ, используемых материалов и финансовых средств.

Следует отметить, что на право на получение средств из федерального бюджета имеет далеко не каждый регион: оно напрямую связано и с территориальным размещением и, перспективными специализациями. Только в соответствии с ними регионы могут рассчитывать на дотации, на выравнивание бюджетной обеспеченности и на федеральное софинансирование приоритетных проектов, например, строительства инфраструктуры. Иначе инвестировать в проекты они вынуждены будут только за свой счет¹.

Важнейшим инструментом финансовой поддержки частных партнеров являются создаваемые государством на всех уровнях институты развития, которые призваны оказывать участникам инвестиционных проектов (как бизнесу, так и представителям публичной стороны — государственным и муниципальным органам управления) консультационную и организационную поддержку (Рис. 7) — консалтинговые фирмы, частно-государственные организации, занимающиеся общим руководством проектами.



Рис. 5. Формы участия государства в проектах, реализуемых на основе государственно-частного партнерства

Составлено автором.

¹ Сапожков О. Конвейер примет обязательства. Правительство привязывает господдержку промышленности к результатам ее работы / О. Сапожков, Е. Крючкова, О. Никитина // Газета «Коммерсантъ» № 220 от 29.11.2018. С. 2. [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3813859>

Администрация Алтайского края, районные органы управления, бюджеты региона и сельских муниципальных районов	Предоставление частному партнеру в аренду земельных участков, находящихся в собственности Алтайского края, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжение которыми отнесено к полномочиям органов государственной власти региона, на которых располагаются или должны располагаться объекты соглашения и (или) для деятельности в рамках соглашения;
	Предоставление частному партнеру в доверительное управление, владение или пользование иного недвижимого или движимого имущества, находящегося в собственности Алтайского края, для деятельности в рамках соглашения;
	Налоговые льготы в порядке и на условиях, определенных законодательством;
	Отсрочки и рассрочки по уплате налогов в соответствии с действующим законодательством;
	Льготы по арендной плате за пользование имуществом, а также земельными участками, находящимися в государственной собственности Алтайского края;
	Предоставление субсидий в соответствии с действующим законодательством;
	Оплата по регулируемым тарифам (ценам) предусмотренного соглашением объема товаров (работ, услуг), произведенного частным партнером;
	Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными организациями;
	Предоставление средств регионального инвестиционного фонда на реализацию инвестиционного проекта;
	Предоставление инвестиционных налоговых кредитов в порядке и на условиях, определенных законодательством о налогах и сборах;
	Предоставление обеспечения по обязательствам частного партнера;
	Долевое участие в уставных (складочных) капиталах юридических лиц, создаваемых для реализации проекта;
	Выкуп результатов деятельности частного партнера или софинансирование его деятельности из средств краевого бюджета, в случае если это предусмотрено соглашением;
	Заключение сторонами концессионного соглашения и иных форм соглашений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рис. 6. Формы государственной поддержки бизнеса, участвующего в проектах ГЧП в Алтайском крае

Составлено по: «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве»: Закон Алтайского края от 11 мая 2011 года N 55-ЗС.

Такие институты транслируют передовой опыт и осуществляют инжиниринг проектов государственно-частного партнёрства. Последнее является важным, поскольку в рассматриваемой системе отношений публичный сектор, особенно на уровне местного самоуправления, не более компетентен в вопросах организационного, правового и экономического конструирования партнёрских отношений, нежели частный сектор, в связи с чем поддержка требуется каждой из сторон партнёрства.

Созданы институты, опосредующие процессы горизонтальной интеграции субъектов малого предпринимательства. Известно, что масштаб решаемых

государственно-частным партнёрством задач зачастую предполагает определённый уровень обеспеченности представителя частного сектора ресурсами, причём не столько финансовыми, сколько человеческими (формирование должного уровня человеческого капитала), организационными, интеллектуальными. Требуемый уровень обеспеченности ресурсами может быть достигнут посредством консорциации, синдикации или иного рода объединений нескольких предприятий малого бизнеса. Следовательно, функция оператора интеграции должна быть возложена на единый институт, который в масштабе региона сможет эффективно осуществлять функцию подбора «команды» предприятий, способной принять участие в определённом проекте государственно-частного партнёрства.

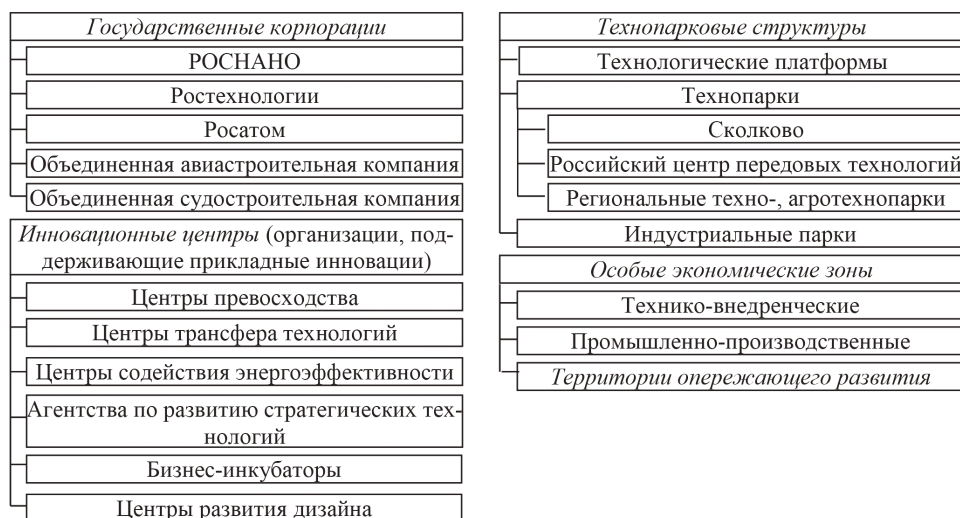


Рис. 7. Некоторые нефинансовые институты, обеспечивающие научно-техническое развитие страны

Составлено автором, опубликовано в: Горнин Л.В. Концептуальные основы организации промышленной переработки непищевого сырья мясного животноводства в Сибири / Монография Л.В. Горнин, Г.М. Грищенко // Новосибирск. СФНЦА РАН. 2020. 109 с.

Необходимость в развитии таких организаций обусловлена целым рядом обстоятельств, важнейшими среди которых являются нехватка в регионах кадров, обладающих способностями, навыками и опытом руководства крупными инвестиционными проектами, кадров и фирм, способных профессионально осуществлять проектное планирование, неумение большинства современных чиновников работать с бизнесом и населением, что крайне важно при реализации социально значимых проектов.

В связи с пассивной позицией ряда институтов развития государством проведена их ревизия, число сокращено до 6, а для оставшихся разработаны финансовые и отраслевые KPI и создан единый центр управления, роль которого будет выполнять ВЭБ (соответствующие изменения внесены в ФЗ

«О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»). В его функции теперь входит определение стратегии и основных направлений их деятельности, контроль за достижением ими ключевых показателей эффективности, формирование стандартов политики управления временно свободными денежными средствами (ликвидностью) и иных вопросов, предусмотренных их учредительными документами.

Институциональная политика на уровне муниципального образования определяется принятием местных уставов и положений, проведением приватизации муниципальных предприятий и муниципализации экономики. И на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровне формируются частно-государственные фонды для участия в софинансировании инвестиционных проектов. Создание муниципальных финансово-кредитных организаций, развитие муниципальных гарантий и залогового фонда является еще одним инструментом институциональной аграрной политики.

Отношения между государством и бизнесом в рамках ГЧП строятся исключительно на контрактной основе. В российской практике использования механизма ГЧП сложилось несколько форм контрактов (таблица 3).

Таблица 3

Основные формы контрактов, используемых в практике ГЧП

Вид контракта	Суть контракта
Концессия, контракт жизненного цикла	Формы договоров (контрактов) между властью и бизнесом, направленные на строительство социально значимых инфраструктурных проектов с последующей их передачей бизнесу для эксплуатации и оказания услуг населению на возмездной основе. Отличаются условиями, предоставляемыми государством бизнесу.
Агентские соглашения	Обязанность агента за вознаграждение совершить по поручению принципала определенные операции по продаже или покупке товаров (услуг) и иные действия: простые, с исключительным правом и с преимущественным правом продажи (право первой руки) [6]. Государство принимает постоянное участие в административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности созданного общего предприятия в зависимости от доли в уставном или акционерном капитале.
Соглашения и договоры о распределении продукции	Являются подобными концессионным договорам, но в отличие от них предусматривают распределение произведенной концессионером продукции между государственным и частным партнером.
Об общей деятельности	Государство принимает постоянное участие в административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности созданного общего предприятия в зависимости от доли в уставном или акционерном капитале.

Специальный инвестиционный контракт (СПИК)	Заключается с целью реализации крупного инвестиционного проекта, предусматривающего разработку высокотехнологичной продукции, не имеющей аналога в РФ.
Контракты на поставку продукции, услуг	Цель заключения – ресурсное обеспечение и инфраструктурное обслуживание государственных, муниципальных и общественных социально значимых учреждений, оказывающих социально значимые услуги.
в т.ч. специфические отраслевые:	
В сфере строительства	Контракт на оказание технической помощи.
В сфере ЖКХ	Контракт на эксплуатацию – передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирмой, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой.
В области IT-технологий	Соглашения касаются и недвижимого, и движимого имущества совместно с недвижимым (автомобильные дороги и комплексы фиксации нарушений; оборудование, используемое IT-организациями для оказания услуг для нужд государства, муниципалитета или населения, и предоставляемые им для этого помещения) и др.

Составлено автором на основе законодательных актов РФ.

Одним из наиболее распространенных в России механизмов ГЧП является концессионное соглашение. Это договорная форма предоставления частному лицу права на хозяйственное использование государственного или муниципального имущества, при этом указанное частное лицо уплачивает государству или муниципальному образованию концессионную плату, устанавливаемую договором и определяемую на основании ожидаемых результатов хозяйственного использования указанного имущества².

Основной целью применения данных видов контрактов – использование мощностей частных организаций, имеющих свои котельные, для обслуживания жилого фонда, особенно они актуальны в случае нехватки своих мощностей, которые в избытке имеются у предприятий. Администрация муниципального образования, в свою очередь, предоставляет льготы и преференции под модернизацию сетей и оборудования, инвестирует средства в основные фонды³.

Стратегия концессионных соглашений не является универсальной для всех типов инфраструктурных проектов. Их сравнительная эффективность возрастает при невозможности приватизации объектов по социально-экономическим причинам, при необходимости значительных первоначальных

² Стратегия инновационного развития агропромышленного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (проект). [Электронный ресурс] URL: <http://www.vniiesh.ru> (дата обращения 20.11.2019 г.). С. 24.

³ Мороз А.И. Социально-экономическое развитие региона: проблемы и пути их решения // Монография под ред. д-ра эконом. наук, проф., акад. НАНБ Г.М. Лыча // Гродно. 2007. 258 с.

инвестиций в проект; наличии крупного потенциала для экономии ресурсов на этапах строительства и эксплуатации, а также при возможности покрытия части инвестиционных затрат за счет пользователей.

Проект ГЧП реализуется в два основных этапа: — «затратный этап», в течение которого частная и публичная стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры (строительство или модернизация) и «доходный этап» — оказание услуг с помощью данных объектов и возврат инвестиций (Владение — Управление — Передача). С точки зрения основных этапов реализации инвестиционных проектов в мировой практике сложились восемь основных видов контрактов (таблица 4). При этом источником дохода по проекту ГЧП может быть как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета [6].

Таблица 4

**Основные виды контрактов по условиям использования объектов,
построенных на основе ГЧП**

Вид контракта	Основные этапы реализации проекта
BOOT (Build – Own – Operate – Transfer), т.е. «Строительство – Владение – Управление – Передача»	Предусматривает владение и управление собственностью, созданной на средства инвестора в согласованные с властью сроки. Как правило, они соответствуют срокам окупаемости проекта и срокам, обеспечивающим согласованные нормы прибыли на вложенный инвесторами капитал, по истечении которых объект переходит в собственность государства, региона или муниципального образования.
BOT (Build – Operate – Transfer), т.е. «Строительство – Управление – Передача»	Не предусматривает владение созданной на средства инвестора собственностью, но позволяет управлять ею как собственной в течение срока, обеспечивающего возврат инвестиций и согласованные нормы, прибыли на вложенный капитал. По истечении данных сроков инвестор утрачивает права на управление созданной собственностью. Ее владельцем, как и в первом случае, становится, в зависимости от типа соглашения, либо государство, либо регион, либо муниципальное образование.
BOO (Build – Own – Operate), т.е. «Строительство – Владение – Управление»	Предусматривает наиболее благоприятный вид частных инвестиций. Инвестор строит объект и осуществляет его последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности. При этом срок действия права собственности ничем не ограничен.
BTO (Build – Transfer – Operate), т.е. «Строительство – Передача – Управление»	Предусматривает передачу собственности инвестором концеденту (государству, региону или муниципальному образованию) сразу после завершения строительства. После этого концедент передает инвестору построенный объект в эксплуатацию на согласованный сторонами срок.
BVO (Buy – Build – Operate), т.е. «Покупка – Строительство – Управление»	Форма продажи морально или физически устаревших объектов, нуждающихся в коренной реконструкции.

LC (Lease Contract).	Не предусматривает участие частной структуры в строительстве. Она получает объект в пользование и распоряжение на условиях простого договора об аренде.
SC (Service Contract)	Форма контракта на обслуживание частной структурой принадлежащего федерации, региону или муниципалитету объекта его собственности.
MC (Management Contract)	Контракт на управление объектом на основании заключенного соглашения (договора).

Составлено по: Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти Приложение к распоряжению Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ // СПС Консультант- / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Все контракты, заключаемые на реализацию инфраструктурных проектов, являются долгосрочными — от 10 до 50 и более лет.

Из общего количества заключенных в России концессионных соглашений, 10 заключены на срок более 50 лет (0,3%). При этом средний срок составляет 12 лет, а средний срок соглашений в сфере транспорта — 21 год, в социальной сфере — 22 года. Сроком менее 3 лет заключено 144 концессионных соглашения или 5%⁴.

Соглашения на уровне регионов дают так называемую стабилизационную оговорку для инвестиционных проектов, где государство со своей стороны обязуется в обмен на возможность инвестора реализовать проект с заявленным объемом инвестиций не применять правовые акты в течение заявленного срока, изменяющие условия ведения бизнеса.

Проекты, реализуемые на основе механизмов ГЧП, технологии которых, заложенные в будущее производство, согласно законодательству, должны быть инновационными, а совокупность партнёров-участников проекта, особенно в сельской местности, — составлять неограниченное число, решать одну из важнейших социально-экономических задач — объединение усилий крупного (среднего) и малого (в т.ч. микро-) бизнеса. Именно малый бизнес в одном случае является носителем инновационных технологий, в другом случае — составляет основу сельской экономики, и в обоих случаях, занимая сегменты экономической деятельности, непривлекательные для крупного бизнеса, что не только ускоряет темпы инновационной деятельности, но и содействует диверсификации структуры экономики сельской территории. Кроме того, развитие сельской территории невозможно без активного включения в хозяйственную инновационную деятельность малого частного капитала и развития рынка инноваций, который требует создания привлекательных условий, что, в свою очередь, невозможно без дополнительной финансовой и организационной поддержки, которую обеспечивает механизм ГЧП.

⁴ О развитии государственно-частного партнерства Российской Федерации: информационно-аналитический обзор. Министерство экономического развития Российской Федерации // Москва. 2020. 14 с.

Таким образом, когда речь идет о развитии сельских территорий, ГЧП следует рассматривать как механизм реализации интересов государства и общества, реализуемый бизнесом. А для развития инфраструктуры сельских территорий объем государственной поддержки должен кратно превышать уровень финансирования аналогичных проектов, реализуемых в городах, где затраты на строительство инфраструктурных объектов значительно ниже, и количество финансово устойчивых предприятий гораздо больше. По мнению специалистов, создавать, например, систему водоотведения на основе концессии выгодно для бизнеса только в том случае, если численность жителей в поселении не менее 200 тыс. человек. В поселениях же с численностью в 10–20 тыс. человек её можно создавать только в том случае, если эти поселения находятся не далее, чем за 300 км от крупных городов⁵.

При этом все субъекты получают определенные выгоды, недостижимые при попытке самостоятельного осуществления отдельных проектов, и появляется возможность нивелировать негативные стороны как рынка, так и государства, отказывающегося от своей социальной функции, трансформируя единичные экономические интересы отдельных субъектов во всеобщий экономический интерес (таблица 5).

Таблица 5

Преимущества использования механизма ГЧП для экономики и общества

Направление	Основное преимущество
Снижение рисков по проекту	Передача части рисков по проекту частному партнеру как стороне, способной справиться с ними с меньшими затратами и/или с лучшим результатом, чем государство или муниципалитет.
Стимулирование использования бизнесом инновации	Финансовая поддержка со стороны государства оказывается только бизнесу, предусматривающему в строящихся объектах услуги, основанные на современных научно-технических разработках. Проведение конкурсных процедур, учитывающих привлечение наиболее технологически развитых исполнителей по проекту.
Сокращение общих затрат по проекту	Передача операций как по строительству, так и по эксплуатации инфраструктурного объекта одному частному партнеру позволяет ему минимизировать затраты в течение всего срока реализации проекта.
Привлечение дополнительных финансовых ресурсов	Передача финансовых обязательств по привлечению средств на реализацию инфраструктурных проектов в частный сектор сокращает расходы бюджетов всех уровней с одновременным увеличением бюджетов отдельных проектов.
Сокращение сроков реализации проектов	Процедуры согласования документов становятся гораздо короче. Среди 400 проектов, выполненных на основе ГЧП, свыше 80% были закончены в срок и без превышения сметы.

⁵ Снабжение удаленных поселений никакая финансовая модель не обоснует [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3799631> (дата обращения 16.11.2018).

Повышение эффективности использования инфраструктурного объекта	Частный партнер, привлекая финансирование и неся обязательства перед заемщиками и акционерами, заинтересован в увеличении денежных потоков от проекта и повышении эффективности управления им. Т.е. при его эксплуатации он будет обеспечивать максимальную прибыль для сохранения окупаемости проекта, что не исключает завышения цен на услуги для потребителей.
Интеграция государством ресурсов различных отраслей экономики	Содействует преодолению технических, финансовых, административно-экономических, кадровых ограничений, существующих в государственном секторе.

Составлено автором на основе информации, взятой из открытых источников.

Помимо сказанных, можно назвать и еще ряд преимуществ:

- возможность для общества получить социально значимые объекты, которые невозможно было бы построить силами только государственного и/или муниципального бюджетов, что способствует созданию новых рабочих мест и сокращению бедности;
- возможность продвижения услуг от крупных населенных пунктов в сельскую местность в определенном радиусе, обусловленном отраслевой спецификой;
- долговременный характер сотрудничества при вложении крупных инвестиций;
- возможность убыточным прежним владельцам собственности или услуг передать свои долги концессионеру.

При этом каждая из сторон — и государство, и бизнес — получают свои преимущества (Рис. 8).

Преимущество для населения остается достаточно спорным. Общество *получает* социально значимый объект или услугу, но на *платной основе* и по качеству, негарантированному государством. А оно, общество, особенно на муниципальном уровне, должно стать полноправной стороной взаимодействия. Именно общество должно решать задачу создания условий для эффективного совместного функционирования и развития государства и бизнеса в интересах своего развития. Именно независимая общественная экспертиза должна показывать влияние каждого проекта на сохранение окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, сохранение природных ресурсов территории, развитие транспортных коммуникаций, стоимость услуг для населения.

Сельское население должно быть проинформировано о результатах проведенной независимой экологической экспертизы. ГЧП в данном случае должно выступать средством гармонизации интересов общества, государства и бизнеса, поскольку его сущностью является паритетное сотрудничество на основе соглашений и переговоров, в ходе которых создаются возможности для учета и сбалансирования интересов всех участников⁶.

⁶ Кузьмин Д.И. Развитие государственно-частного партнерства как социально-экономического уклада / Д. И. Кузьмин // Проблемы современной экономики. 2014. № 4(52). С. 81–84.

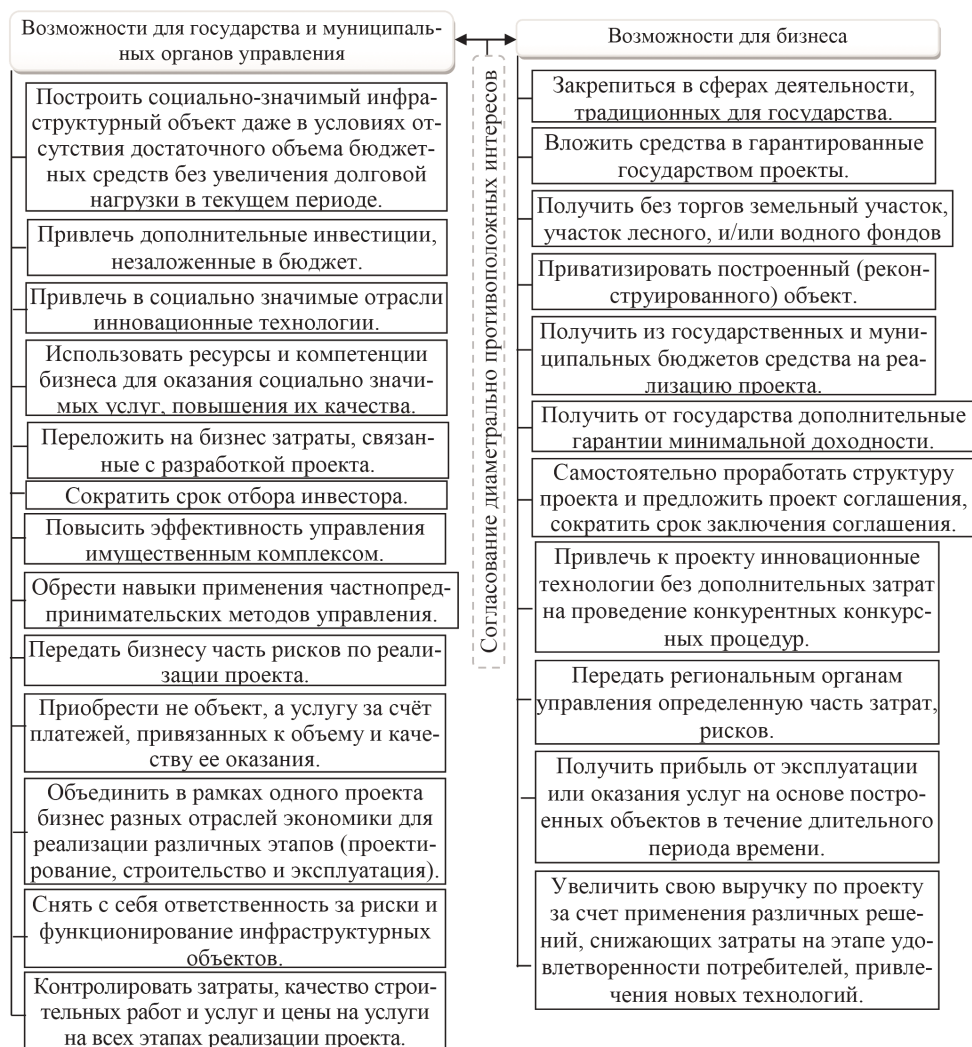


Рис. 8. Преимущества, получаемые государством и бизнесом в процессе реализации совместных проектов

Составлено автором.

Как форма реализации инвестиционных проектов, имеющих социальное значение, ГЧП, по мнению ученых, должно пройти три этапа развития (Рис. 9).

Практика более сурова. Пятнадцатилетний опыт реализации проектов свидетельствует о том, что уровень развития ГЧП в нашей стране гораздо ниже, чем в других странах: по состоянию на начало 2020 года в Российской Федерации заключено почти 3,1 тыс. концессионных соглашений, которые составляют большую часть соглашений, заключенных в рамках ГЧП, с общим объемом инвестиционных обязательств 1,7 трлн рублей, что составляет порядка 1,6% от ВВП

страны за 2019 год. Во Франции объем инвестиционных обязательств по проектам ГЧП также составляет не менее 1,6% от ВВП, в Великобритании – 6,6% от ВВП, в Австралии и Новой Зеландии – 6,9% от ВВП, в Канаде – 8,1% от ВВП⁷.

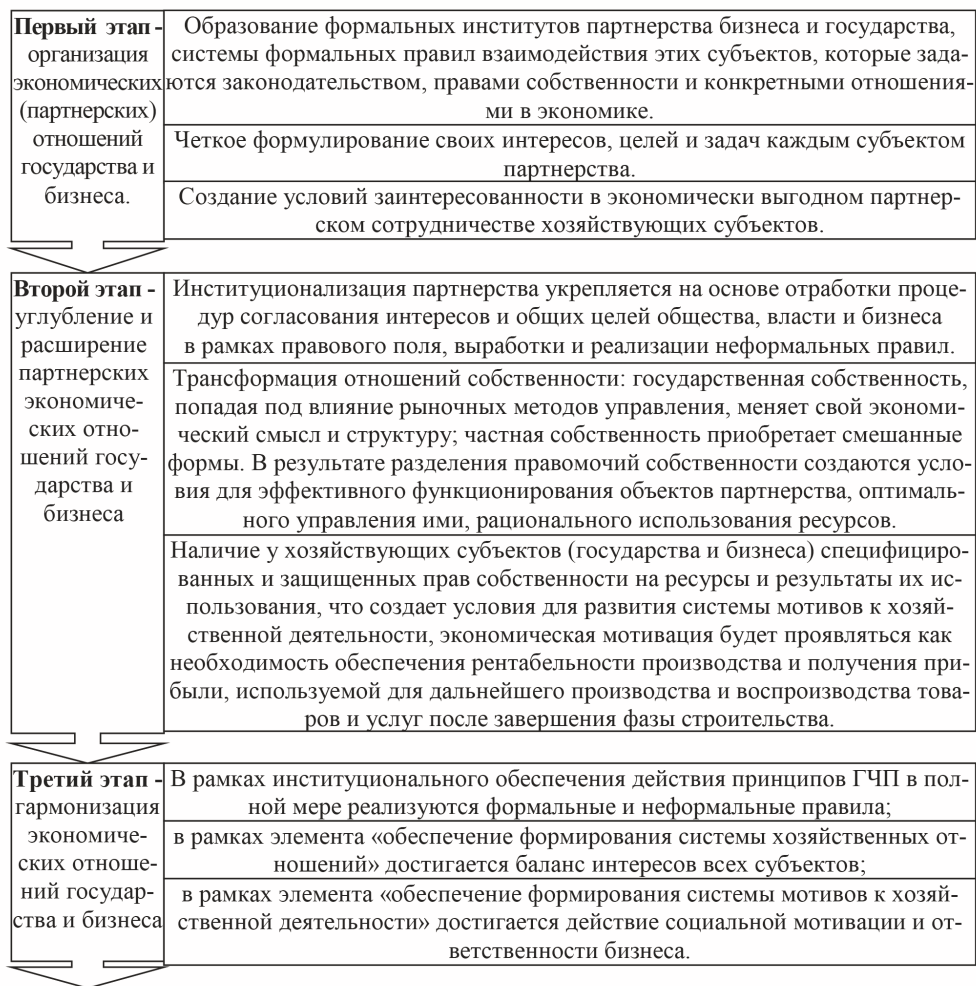


Рис. 9. Этапы становления государственно-частного партнерства в России

Составлено по: Кузьмин Д. И. Развитие государственно-частного партнерства как социально-экономического уклада // Проблемы современной экономики. 2014. N 4(52). С. 81–84.

Российская Федерация испытывает нехватку инвестиций в инфраструктурные объекты. По оценке Global Infrastructure Hub, с 2020 по 2040 годы эта

⁷ О развитии государственно-частного партнерства Российской Федерации: информационно-аналитический обзор. Министерство экономического развития Российской Федерации // Москва, 2020. С. 4.

нехватка будет ежегодно составлять 1,9% от ВВП. В то же время в Австралии и Новой Зеландии этот уровень за тот же период будет составлять 0,36% от ВВП, в Великобритании – 0,16% от ВВП, а в Канаде – 0,04% от ВВП⁸. Основная причина данной ситуации заключается в высокой степени недоверия между властью и бизнесом. Ученые дают разную оценку данной ситуации^{9,10,11}. Анализ их подходов позволяет сделать следующие выводы: основные причины проблем заложены в несовершенстве правового регулирования и системы государственного и муниципального управления (таблица 6).

Таблица 6

**Основные проблемы бизнеса, связанные с участием
в инфраструктурных проектах, реализуемых на основе ГЧП**

Область проблем	Основные проблемные моменты
Проблемы, формируемые правовой средой	Сложность процедуры запуска проекта, сложность оформления конкурсной документации; несогласованность законодательства о ГЧП со специальным и бюджетным законодательствами, законодательством о госзаказе, увеличивающем сроки запуска проекта и вызывающем необходимость прохождения «двойного» конкурса.
Проблемы, формируемые неэффективностью системы государственного управления	Исторически сложившаяся нерациональная и громоздкая структура управления, номенклатурные традиции, постоянное воспроизводство бюрократии, неразвитая система отношений собственности, коррупция; неспособность регионов готовить и экономически обосновывать инфраструктурные проекты для инвестора, несмотря на наличие привлекательных сфер и объектов для инвестирования; ограничения в долгосрочных кредитах на финансовых рынках; невозможность предоставления бюджетных гарантий; конфликт полномочий и интересов федеральных, региональных и муниципальных органов власти; отсутствие чёткой политики по отношению к государственно-частному партнёрству; отсутствие взвешенной бюджетной политики, направленной на оптимизацию расходных обязательств в долгосрочном периоде; отсутствие у работников органов государственной и муниципальной власти новых управленческих компетенций в области проектного управления; несовершенство систем закупок и контрактации; несогласованность на уровне региона процессов строительства новых инфраструктурных объектов с территориальным планированием его развития

⁸ О развитии государственно-частного партнерства Российской Федерации: информационно-аналитический обзор. Министерство экономического развития Российской Федерации // Москва. 2020. С. 2–4.

⁹ Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68. С. 52.

¹⁰ Кузьмин Д.И. Развитие государственно-частного партнерства как социально-экономического уклада // Проблемы современной экономики. 2014. № 4(52). С. 81–84.

¹¹ Матаев Т.М. Проблемы теории и практики предпринимательства // Проблемы современной экономики. 2014. № 2(50). С. 180–185.

	и интеграции в общенациональное и общемировое пространство; низкий уровень информированности о предполагаемом проекте органов местного самоуправления, бизнес-структур, потенциально способных стать их участниками, и населения; отсутствие мониторинга потенциальных частных инвесторов и их интереса к проекту.
Проблемы муниципального управления	Отсутствие у работников муниципальных органов управления знаний и навыков проектного планирования, стремления и навыков работы с бизнесом и населением, умения привлекать на территорию потенциальных инвесторов.
Институциональные проблемы	Отсутствие опыта исторически устойчивого партнерства власти и бизнеса и устойчивых на протяжении нескольких лет правил диалога, реальных инструментов для выстраивания отношений; слабость институтов гражданского общества и гражданского контроля за деятельностью государства и частных компаний; излишние административные барьеры; недостаточный уровень защиты прав собственности, манипулирование государством уровня контроля, применение избирательной поддержки того или иного бизнеса, стимулирование и привлечение к ответственности; неразвитость неформальных норм предпринимательской этики, несформировавшаяся культура контрактов; неразвитость социальной ориентированности бизнеса на решении не только своих частных, но и общенациональных проблем, его стремление к максимизации прибыли, перераспределению средств федерального и региональных бюджетов, правительственных фондов, а не к участию в инфраструктурных проектах, имеющих особое значение для экономики страны.
Проблемы, формируемые самими инфраструктурными проектами	Эпизодический характер реализации проектов, преобладание краткосрочных бизнес-альянсов, создаваемых для достижения конкретной цели; высокая капиталоемкость, длительные сроки окупаемости, сложность договорных отношений, высокая стоимость предпроектных и подготовительных работ, низкая инвестиционная привлекательность; отсутствие квалифицированных частных компаний, владеющих инструментами и способностью инвестировать средства в инфраструктурные объекты; разрыв в рентабельности отдельных видов экономической деятельности, участвующих в одном проекте, снижающий общую норму доходности.
Проблемы, связанные с организацией работ в процессе реализации проекта (наиболее чувствительные аспекты)	Проектирование: разработка, внедрение, разработка – вариации проектирования и разработки, предоставление услуг проектирования, фиксированный срок и стоимость проекта, график снабжения, утверждение плана. Строительство: безопасность для окружающей среды, нарушение существующих методов работы, подготовка строительной площадки, вариации строительства, трудовые споры, обеспечение финансирования, сохранение финансирования (включая займ). Финансы: процентная ставка и налоговые поправки, налоговые правила, цена эскалации капитальных вложений, предоставление услуг / построение объекта инфраструктуры, наличие услуг/средств производства, ремонт и затраты на техническое обслуживание. Управление: обучение персонала, его приспособление к требованиям по-

требителей, операционные затраты, скрытые недостатки существующих средств строительства; изменения в спросе; страхование ущерба или повреждение активов, их моральный и физический износ. Собственность: её защита в государственном и местном законодательстве, общественные долги, форс-мажорные обстоятельства, реализация остаточной стоимости активов.
--

Составлено по: *Буфетова А.Н.* Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55–68; *Кузьмин Д.И.* Развитие государственно-частного партнерства как социально-экономического уклада // Проблемы современной экономики. 2014. № 4(52). С. 81–84; *Матаев Т.М.* Проблемы теории и практики предпринимательства // Проблемы современной экономики. 2014. № 2(50). С. 180–185.

Таким образом, механизм государственно-частного партнерства является универсальным инструментом развития инфраструктуры сельских муниципальных образований, но требует доработки нормативно-правового обеспечения и изменения подходов со стороны органов управления к его применению.

Galina Gritcenko (e-mail: gritcenko_galina_milenium@mail.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Professor,

Head of the Altai laboratory of the Siberian Research Institute of Agricultural Economics,
Federal Research Centre for Agrobiotechnology in Siberia (RAS),

(Barnaul, Russia)

RURAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT, BASED ON PUBLIC-PRIVATE AND MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP

The article highlights the interaction of elements of the engineering infrastructure in rural areas; the priority importance of the engineering infrastructure is shown; the essence of public-private and municipal-private partnerships and the principles of interaction between participants in innovative projects are outlined; the advantages of using PPP mechanisms and the main problems of businesses participating in PPP projects are disclosed.

Keywords: rural areas, engineering infrastructure, public-private partnership, municipal-private partnership, investment projects, contracts.

DOI: 10.31857/S020736760015761-6