

Александра ОДИНЦОВА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Стратегическое планирование рассматривается сегодня в качестве важнейшей предпосылки модернизации российской экономики. Однако многие территории подходят к процессу разработки своих стратегий формально. Одна из причин этого — нехватка финансовых (в т.ч. инвестиционных) ресурсов как на муниципальном, так и на региональном уровне. Важнейшим инструментом решения проблемы ограниченности ресурсов является использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Анализ показывает, что на тех территориях, где к вопросу использования этих механизмов подходят неформально, институционализация стратегического планирования проходит более результативно. В статье на основе изучения стратегий ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предпринят анализ отраслевой структуры государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства. Исследована зависимость степени и результатов использования механизмов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства от их детализации в стратегиях социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционная привлекательность, муниципальное образование, муниципально-частное партнерство, стратегическое планирование, субъект Российской Федерации

JEL: L33, R11, R19, R22, R58

Стратегическое планирование сегодня рассматривается в качестве важнейшей предпосылки улучшения показателей социально-экономического развития страны. Важнейшее его направление — *формирование современной производственной и социальной инфраструктуры*, требующее значительных инвестиционных ресурсов как для своей модернизации, так и для строительства новых объектов. Региональные и особенно муниципальные бюджеты испытывают острый дефицит, не позволяющий надеяться на сколько-нибудь серьезные вливания в эту сферу. Высокие ставки по кредитам дополнительно ограничивают привлечение заемных средств, а экономические санкции закрывают доступ к дешевым зарубежным кредитам. Остается надеяться на внутренние источники

финансирования, но они, как известно, ограничены. В этих условиях большие надежды возлагаются на использование механизмов государственно-частного (и муниципально-частного) партнерства (далее — ГЧП/МЧП). Многообразие форм, механизмов и сфер использования института позволяет использовать его в реализации многих долгосрочных проектов — от создания и развития инфраструктуры до задач инвестиционной и инновационной политики.

Применение механизмов ГЧП в реализации стратегий социально-экономического развития различных территориальных образований характерно для многих стран мира. Однако Россия отстает от них по показателю инвестиций в ГЧП/МЧП¹ [1].

Стратегическое планирование как средство привлечения инвестиций

Значимость использования принципов и методов стратегического планирования в сфере пространственного развития имеет множество аспектов, важнейшими среди которых, на наш взгляд, являются три.

Первый. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования в области социально-экономического развития.

Второй. Разработка документов стратегического планирования усиливает инвестиционную привлекательность территорий, что в условиях низкой финансовой обеспеченности муниципалитетов имеет особо важное значение.

Третий. Разработка долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах.

Большинство исследований, посвященных анализу основных тенденций и результатов внедрения института стратегического планирования на региональном и местном уровнях, *основной упор* делают на первый из выделенных аспектов. Проблема обеспечения согласованности стратегий субъектов Российской Федерации с одной стороны и муниципальных образований с другой, несомненно, важна. Достижение такой согласованности, так же как и обеспечение единства правового регулирования отношений, складывающихся в рамках стратегического планирования на различных уровнях территориального управления, безусловно, отвечает принципам национальной (в т.ч. экономической) безопасности России.

Вместе с тем опыт многих субъектов Федерации и большинства муниципальных образований, в которых перешли к практике стратегического планирования, показывает, что *чаще всего намечаемые цели не достигаются*. Причин здесь множество: это и нынешнее дефицитное состояние региональных и местных бюджетов, и превалирование старых, во многом унаследованных от старой системы методов планирования, отказ или нежелание привлекать к процессу разработки и реализации стратегий всех заинтересованных субъектов. Во многих

¹ Так, если в Великобритании этот показатель в 2017 г. составлял 1864 долл. США, в Бразилии — 1843 долл. США, Турции — 1364 долл. США, Мексике — 599 долл. США, Китае — 453 долл. США, то в России — всего 444 долл. США.

случаях планы реализации стратегий представляют собой перечень мероприятий, осуществляемых по преимуществу региональной и местной администрацией.

Что касается практики стратегирования социально-экономического развития на муниципальном уровне, то она вообще остается пока недостаточно востребованной. Принимаемые в этой связи документы по преимуществу носят достаточно формальный характер. Они представляют собой даже не план как таковой, тем более не план стратегического характера, а, скорее, *некое идеальное видение будущего* того или иного муниципального образования вне конкретной программы действий, вне обоснования четкой экономической базы желаемых достижений и пр. Кроме того, наблюдается быстрый рост количества муниципалитетов, которые уже обзавелись документами по стратегическому планированию.

Полагаем, что подобный подход к оценке динамики стратегического планирования недопустим. Количественные показатели вовлеченности городов и районов в процесс муниципального стратегирования не должны выступать главным критерием оценки его результативности [2].

Как показывает мировой опыт, стратегические планы социально-экономического развития территорий являются не только предпосылкой обеспечения экономической безопасности государства, но и, что не менее важно, важнейшим фактором, от которого зависит инвестиционная привлекательность территории для частного бизнеса.

Не случайно практика ГЧП (или, как оно чаще называется на Западе, публично-частного партнерства, объединяющего государственно- и муниципально-частные его формы) получила новый импульс для своего развития в 70-х гг. XX в. В условиях, когда различные уровни территориального управления постепенно теряли легитимность с точки зрения эффективного управления ресурсами, а в теории получали распространение концепции, обосновывающие необходимость сокращения роли государства в экономике, ограничения периметра его деятельности («правительство должно быть лишь рулевым, но не гребцом»), на первый план выдвигались новые подходы в сфере пространственного развития. В соответствии с ними, *управление должно быть направлено не на результат, а на использование ресурсов*. Так, проблемы, которые испытывали государственные финансы, потребовали *смещения государственного контроля* от вопросов использования ресурсов к вопросам оценки эффективности публичного действия в аспекте предоставления благ и услуг.

Рост расходов территориальных бюджетов различных уровней привел к необходимости разграничения инвестиций и расходов на содержание существующих объектов инфраструктуры. В таком контексте ГЧП/МЧП получило развитие как *институциональная форма согласования* (примирения) *общественных ожиданий и потребностей*, с одной стороны, и управления публичными финансами — с другой.

Таким образом, стратегические планы социально-экономического развития территорий стали рассматриваться не только и не столько как механизм обеспечения общих принципов системы территориального управления государства, сколько с точки зрения *привлечения инвестиций на цели пространственного развития*.

Как известно, и в России важнейшей проблемой, сдерживающей институционализацию стратегического планирования, является дефицит

финансовых, прежде всего инвестиционных, ресурсов, наблюдаемый на всех уровнях территориального управления. Особенно остро дефицит ощущается на муниципальном уровне. Причем в ближайшем будущем он не исчезнет, а надежды на помощь со стороны регионов чаще всего не оправдываются, так как последние испытывают примерно те же трудности, что и муниципалитеты. По оценкам аналитиков *InfraOne*, в России нет ни одного региона, инфраструктура которого могла бы считаться максимально развитой. По имеющимся оценкам, необходимые дополнительные инвестиции в 2019 г. составляют 2,6 трлн руб. [3].

В такой ситуации притягательность территорий для частных и институциональных инвесторов во многом будет определяться тем, насколько тщательно будут разработаны стратегии социально-экономического развития, насколько внятно и непротиворечиво в ней будут представлены потенциал и конкурентные преимущества территории.

Как показывает анализ существующих стратегий социально-экономического развития (регионального и муниципального уровня), важнейшей их составляющей является развитие экономической и социальной инфраструктуры, рассматриваемое в качестве определяющего инструмента стимулирования социально-экономического роста. Однако, спрос на инфраструктурные инвестиции сегодня существенно превышает ежегодные фактические вложения. Текущие и планируемые в рамках действующих документов стратегического планирования бюджетные расходы на инфраструктуру лишь частично покрывают потребность в инвестициях с учетом обозначенных в послании президента целей. В результате сохраняется значительный разрыв между фактическим и необходимым объемом бюджетного финансирования развития инфраструктуры. По оценке Минэкономразвития, непокрытая потребность в финансировании инфраструктуры на 2019 г. составляет 1,6 трлн руб. [1].

Большой потенциал в решении этой проблемы имеет институт государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Он, с одной стороны, позволяет привлекать дополнительные ресурсы для реализации стратегических целей развития территорий, с другой — повышает привлекательность территорий для новых инвесторов. Таким образом, институт ГЧП/МЧП в качестве составляющей стратегического планирования следует рассматривать, во-первых, как условие более эффективного использования имеющихся ресурсов, во-вторых, как фактор усиления инвестиционной привлекательности территории.

Опыт использования механизмов ГЧП/МЧП за рубежом

На Западе строительство, обновление и функционирование объектов социальной инфраструктуры часто происходит на основе объединения органов власти различных уровней с частным сектором. Институты ГЧП становятся эффективной формой объединения частного и публичного секторов *в сфере предоставления социальных услуг населению*. Общеизвестно то, что, в отличие от частной фирмы, деятельность которой направлена на получение прибыли, основной целью создаваемого публично-частного института является создание общественной ценности (полезности). Значимость этого института обусловлена тем, что он ведет к сокращению объема публичных инвестиций и в то же

время к получению выгоды от финансовых и инновационных возможностей частного сектора.

Такая практика имеет длительную историю. Первые формы договорных отношений в целях реализации общественных работ имели место еще во времена античности [4].

Например, в Древней Греции или Риме обнаружены остатки построек общественных зданий, реализованных по модели концессии. В обмен на строительство какого-либо объекта инфраструктуры, правительства предоставляли концессионерам право получения платы с пользователей. Позднее А. Смит в своей знаменитой работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» писал: «Передача королевских технологий частным лицам позволила бы снизить объем государственного долга и обеспечить эффективное использование капитала» [5]. В XIX в. в Европе и США частным лицам передавались концессии на строительство железных дорог.

Так, например, в 1925 г. между Миланом и озером Комо была построена первая в Италии дорога, управляемая консорциумом. С участием государства и частного сектора в прошлом веке проложены первые платные автомобильные магистрали — в середине 50-х гг. во Франции и в середине 60-х гг. в Испании [6].

Рост интереса к механизмам ГЧП в странах Европы в 1990-х гг. был связан как с улучшением показателей экономического роста, так и с усилением интеграционных процессов в Европе, в т.ч. с образованием Европейского союза (ЕС). Потребности ускоренного развития инфраструктуры, создания новых и модернизации старых инфраструктурных сетей требовали значительных инвестиционных ресурсов. Характерно, что сегодня, использование различных форм ГЧП стимулируется в рамках ЕС для создания благоприятных условий развития новых сетевых объектов инфраструктуры, строительство которых не может быть быстро реализовано исключительно за счет государственных инвестиций.

Новый всплеск внимания к механизмам ГЧП был связан с последствиями мирового финансового кризиса 2008 г.

Сегодня, оценивая в целом место ГЧП/МЧП в институциональной структуре современной экономики, зарубежные исследователи отмечают, что оно (партнерство) обусловлено внутренне свойственными государственному управлению факторами, приводящими к более низкой эффективности государственного сектора в сравнении с частным. Среди этих факторов выделяются:

- отсутствие внешнего контроля за результатами деятельности, отсутствие риска банкротства;
- слабость стимулов к инвестициям у менеджера государственного предприятия (он не может присвоить себе те же результаты от осуществляемых инвестиций, что и его частный коллега);
- сложность в получении ясных и согласованных указаний со стороны вышестоящих органов государственного управления (разные министерства могут быть носителями различных и несовместимых интересов);
- чувствительность государственной вертикали к различным группам давления [7].

В целом институт ГЧП основан на совокупности принципов, обес-

печивающих, с одной стороны, сокращение пространства, где решения принимают непосредственно государственные служащие, с другой — вводящих механизмы управления, характерные для частного сектора, внутрь государственного (муниципального) сектора. В результате *важнейшей предпосылкой реализации ГЧП* становится прозрачность и ответственность в сфере управления. Среди наиболее крупных ГЧП-проектов во Франции, например, Дворец Правосудия XXI в. — небоскреб на севере Парижа, тюрьма в г. Аннеллен на 688 заключенных, госпитальный центр на юге страны [8].

Что касается отраслевой принадлежности проектов публично-частного партнерства, реализуемых в рамках ЕС, то, несмотря на наличие страновой специфики [9], *лидером остается транспортный сектор*. На него приходится свыше 60% от общей рыночной стоимости всех проектов. Проекты в сфере здравоохранения являются вторыми в стоимостном выражении. Третье место занимает образование. По такому критерию, как количество завершенных проектов ГЧП в 2015 г., лидировало образование (15 проектов), далее транспорт (12 проектов) и здравоохранение (10 проектов) [10].

Состояние и перспективы ГЧП в России

С точки зрения общемировых трендов Россия явно отстает от развитых стран как по численности проектов ГЧП, так и по объемам привлекаемых инвестиций. Вместе с тем полагаем, что институт ГЧП/МЧП представляет собой серьезный инструмент:

- повышающий возможность распространения практики стратегического планирования;
- обеспечивающий необходимый уровень реализуемости разрабатываемых стратегий социально-экономического развития, как на региональном, так и на муниципальном уровне.

Так, во-первых, наблюдается явная нацеленность стратегий на формирование, развитие и модернизацию территориальной инфраструктуры. Во-вторых, в структуре ГЧП/МЧП явно преобладают инфраструктурные проекты.

Например, несмотря на сокращение и очевидный недостаток бюджетного финансирования общественной инфраструктуры в России, количество инфраструктурных проектов, реализация которых осуществляется с использованием механизмов ГЧП/МЧП, увеличивается. Начиная с 2014 г. за год запускается² в среднем 550 проектов ГЧП/МЧП, что обеспечивает ежегодный приток частных инвестиций в 250 млрд руб., фактическое вложение которых, как правило, происходит в течение 2–4 лет после заключения соглашения [11. С. 22].

Все это говорит о необходимости усиления внимания к практике публично-частного партнерства в стратегировании социально-экономического развития территорий.

Основной формой реализации проектов ГЧП по-прежнему остается концессия — 2496 инфраструктурных проектов (82,5%), прошедших стадию коммерческого закрытия. Объем частных инвестиций в концес-

² Проходят коммерческое закрытие (подписание соглашения).

сионных проектах превышает 619,0 млрд руб. Соглашения о ГЧП/МЧП используются в большей степени для реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере (здравоохранение, образование), и на текущий момент их заключено 74 на 432,6 млрд руб. инвестиций, из них частных — 336,1 млрд руб.

Наблюдается заметный рост интереса к ГЧП/МЧП-проектам со стороны муниципальных образований. За последний год *доля таких проектов превысила количество региональных в 1,8 раз*. Если же рассматривать отраслевую структуру, то первое место продолжает занимать коммунально-энергетическая сфера (49% всех предложенных инициатив), второе — социальная сфера (37%), третье — транспортный сектор (10%). При этом на транспортную сферу приходится 90% от заявленных инвестиций — 1,8 трлн руб. [12].

Инвестиционная поддержка практики стратегирования осуществляется прежде всего в форме стратегического инвестиционного проекта. Данный механизм, получивший развитие в Санкт-Петербурге, позволяет существенно снизить затраты инвестора на старте проекта и стимулировать приток инвестиций в инфраструктурные проекты, тем самым снижая нагрузку на городской бюджет. При этом стратегическим инвесторам предоставляется совокупность льгот: целевое предоставление земельного участка для реализации проекта; льготная ставка аренды земельного участка на период строительства — 1,5% от кадастровой стоимости; льготный выкуп земельного участка после завершения строительства — 25% от кадастровой стоимости.

Отраслевая структура ГЧП/МЧП в регионах и муниципальных образованиях

Как известно, сегодня ощущается резкое снижение уровня доступности объектов социальной инфраструктуры для населения. Особенно остро эта проблема стоит в небольших муниципальных образованиях. Изношенность основных фондов в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и физической культуры также требует привлечения инвестиций.

Несмотря на то, что в номинальном выражении наблюдается рост государственного финансирования объектов капитального строительства в социальной сфере, *инфляция приводит к тому, что реального роста не происходит*. В результате государственное финансирование развития социальной инфраструктуры не соответствует потребностям населения, а значит, требуется поиск дополнительных источников притока инвестиций в эту сферу.

В настоящее время в нашей стране на различных стадиях реализации находится 212 проектов ГЧП в социальной сфере. Причем 172 из них прошли стадию коммерческого закрытия (проекты, где заключены соответствующие соглашения между публичной и частной сторонами). В развитых странах отношение частных инвестиций в социальную инфраструктуру на принципах ГЧП к номинальному ВВП составляет в среднем 3–4%. В России же этот показатель гораздо ниже — общий объем частных инвестиций в проекты ГЧП в социальной сфере чуть выше 100 млрд руб. При этом основная часть этих инвестиций (95,3%)

приходится на региональный уровень и лишь 19,1% — на уровень муниципального [13. С. 9].

Так, например, в Стратегии социально-экономического развития Московской области, где большое внимание уделяется привлечению на цели социально-экономического развития внебюджетных средств³, предусмотрено строительство на принципах ГЧП клинично-диагностического центра для взрослых в Балашихе, Подольске, Химках, Лобне, Одинцове, Люберцах и Кашире, а также детских клинично-диагностических центров в Красногорске и Видном [14].

В целом здравоохранение является одной из сфер, где механизмы ГЧП получили наибольшее распространение. Среди лучших практик — строительство и оснащение отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии на территории ГБУ «Самарская областная клиническая больница им. В.Д. Сердавина», создание сети офисов врачей общей практики и фельдшерско-акушерских пунктов в муниципальных образованиях Ульяновской области.

Перечислим лучшие практики ГЧП в других составляющих социальной сферы.

В сфере образования это строительство, оснащение и эксплуатация 7 образовательных учреждений в Ямало-Ненецком автономном округе для повышения уровня удовлетворенности населения доступностью и качеством образования, а также увеличения показателя по обеспеченности местами в дошкольных образовательных учреждениях и школах.

В сфере социального обслуживания населения — реконструкция и эксплуатация банно-прачечного комплекса в Новосибирске, создание гостиницы в Василеостровском районе Санкт-Петербурга.

В сфере физической культуры и спорта был реализован один из первых в России региональных концессионных проектов — строительство физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области. В рамках организации чемпионата мира по хоккею с мячом 2016 г., в Ульяновской области, было заключено концессионное соглашение по созданию и эксплуатации имущественного комплекса, состоящего из крытого хоккейного зала с искусственным льдом на 5000 мест, оснащенного имуществом и оборудованием.

Есть и случаи, когда муниципальные образования отдают инвесторам проблемные и непрофильные объекты. Например, власти Санкт-Петербурга передали местному футбольному клубу «Зенит» в концессию на 49 лет стадион «Санкт-Петербург», эксплуатационные расходы на который до 2023 г. составят около 500 млн руб. На очереди спортивно-концертный комплекс «Петербургский», который город готов отдать инвестору в обмен не на бюджетную поддержку, а на прилегающие земельные участки под жилищное строительство [15].

В сфере объектов культуры и культурного наследия механизмы ГЧП/МЧП не получили широкого развития. Однако и здесь есть позитивные примеры.

Так, можно выделить муниципальный концессионный проект по ре-

³ Так, на 1 руб. бюджетных вложений к 2030 г. должно приходиться 22 руб. частных инвестиций.

конструкции имущества, расположенного в Парке культуры Сызрани (Самарская область), и осуществление деятельности по организации досуга граждан, концессионное соглашение, предусматривающее осуществление реставрационных работ по сохранению уникального исторического архитектурного комплекса усадьбы Полотняный завод (Гончаровых), расположенного в поселке Полотняный завод Калужской области.

Серьезные планы по использованию механизмов ГЧП в сфере объектов культурного назначения намечены в Стратегии Нижегородской области, которая в течение последних лет является одним из лидеров среди российских регионов по использованию практики ГЧП (6-е место в рейтинге регионов России по уровню развития ГЧП).

Нижегородская область занимает 1-е место в ПФО по количеству объектов культурного назначения. На территории области находится более 3400 объектов культурного наследия, входящих в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации. При этом, наибольшая обеспеченность зонами охраны объектов культурного наследия в Нижнем Новгороде, Арзамасе, Дивееве и Сарове. Значительная доля объектов культурного наследия находится в крайне неудовлетворительном и аварийном состоянии. Под видом сноса ветхого фонда зачастую происходит снос ценных объектов историко-градостроительной среды без последующего компенсационного строительства. Уровень цифровизации, отсутствие цифрового каталога объектов — *все это явно не соответствует задаче цифровизации российской экономики*. Эти задачи вполне можно решить посредством привлечения механизмов ГЧП, что и отражено в Стратегии развития Нижегородской области.

Другим важным направлением привлечения частного бизнеса является транспортная инфраструктура. Особенно это важно для небольших поселений, где транспортные проблемы занимают одно из центральных мест. По оценке главы Минтранса М. Соколова, для решения совокупности проблем, связанных с транспортной инфраструктурой, в ближайшие 5–6 лет требуются инвестиции в размере 10–15 трлн руб. [16]. Большие надежды в решении этой задачи возлагаются на частные средства через механизмы ГЧП/МЧП и инфраструктурной ипотеки.

В Московской области в 2019–2020 гг. за счет внебюджетных источников предполагается построить 9 путепроводов, которые на срок действия соглашения будут эксплуатироваться на платной основе. Объем частных инвестиций в проекты — более 9,5 млрд руб. [17].

Разработка и реализация проектов государственно-частного партнерства для решения задачи обновления парка общественного транспорта и развития дорожно-транспортной сети, в т.ч. внедрение и использование инфраструктурной ипотеки в строительстве дорожной инфраструктуры, предусмотрена и в Стратегии развития Нижегородской области.

В Ижевске планируется реализация проекта по созданию «умных» остановок: остановочные комплексы будут оснащены системой видеонаблюдения, мультимедийными табло, светильниками, панелями обогрева, дополнительными услугами для пассажиров. В реализацию этого проекта компания «Контроль-Н» готова инвестировать 70 млн руб.

Яркий пример практики ГЧП в транспортной сфере — проект строительства трамвайной сети от Санкт-Петербурга до Петергофа. Проектом заинтересовались почти все крупнейшие инвесторы. На конкурс заявки подали 5 известных компаний, а стоимость проекта оценивается городом в 14,4 млрд руб. [18]. Привлекательность данной сферы для частного бизнеса определяется достаточно предсказуемым потоком пассажиров, который связан с тем, что рядом высятся огромный жилой массив, жители которого заинтересованы в современном, экологически чистом городском транспорте. В результате можно достаточно точно спрогнозировать размер будущей выручки.

Санкт-Петербург вообще является одним из пионеров в практике ГЧП в России. Именно здесь был принят первый закон о ГЧП, на который впоследствии ориентировался и федеральный законодатель. Реконструкцию аэропорта в Санкт-Петербурге правительство города передало частному инвестору — ООО «Воздушные ворота Северной столицы» (далее — ВВСС). За 2010—2015 гг. ВВСС инвестировало в аэропорт 1,2 млрд евро, провело его масштабную реконструкцию и построило новые объекты инфраструктуры. В 2017 г. пассажиропоток «Пулково» вырос на 21,6% (по сравнению с 2016 г.) до рекордных 16,1 млн чел. К 2019 г. пропускная способность аэропорта увеличится до 35 млн пассажиров в год, а объект вернется в распоряжение города [19].

Определяя причины успеха города в сфере привлечения частных инвестиций, многие специалисты указывают на накопленный опыт города, наличие большого количества проработанных и готовых к инвестициям проектов ГЧП. Это повышает уверенность инвесторов в их перспективности и прибыльности. К 2017 г. количество проектов, реализуемых и планируемых к реализации на основе механизмов ГЧП и концессий, увеличилось до 27, а сумма заявленных инвестиций — до 589 млрд руб., в т.ч. уже освоенные капитальные вложения составили 263 млрд руб. [20].

Роль различных механизмов ГЧП в развитии территорий и реализации стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, в инфраструктурной их поддержке признает и законодатель. Это проявляется, в частности, в расширении сфер ГЧП.

Так, вносятся изменения в законы о ГЧП и о концессионных соглашениях. Расширяется перечень отраслей, где допускается ГЧП. В рамках закона о ГЧП это объекты промышленности, в рамках концессии — объекты в сфере сельского хозяйства.

В июне 2018 г. Госдума приняла в третьем, окончательном, чтении закон, включающий в перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве сооружения связи. Вступление закона в силу позволит отнести нелинейные объекты связи, в частности станции подвижной радиосвязи, к объектам ГЧП [21]. Это изменение снимает ряд существенных инфраструктурных ограничений по созданию телекоммуникационных сетей, магистральных линий связи, сетей передачи данных и информации. Тем самым расширяются возможности для строительства сетей связи, что, несомненно, важно для модернизации российской экономики.

В конце июля текущего года Президент России подписал закон о расширении доступа сельхозпроизводителей к механизмам ГЧП⁴. В первую очередь это затрагивает объекты в сферах растениеводства, животноводства (в т.ч. молочное и мясное направления), аквакультуры (рыбоводства), производства овощей, хранения зерновых и масличных культур, овощей, плодов и ягод и некоторые др. Как уточняется в пояснительной записке к документу, принятие данной нормы позволит расширить доступ сельскохозяйственных производителей к механизмам ГЧП, подтвердившим свою эффективность во многих отраслях экономики. Применение закона будет способствовать укреплению региональных экономик, модернизации сельскохозяйственной отрасли, реализации импортозамещающих масштабных проектов.

В условиях трудностей, которые испытывают региональные и муниципальные бюджеты в финансировании модернизации и строительства объектов социальной инфраструктуры, использование частных финансов на основе механизмов ГЧП/МЧП позволяет решить множество вопросов, связанных с удовлетворением потребностей населения. Анализ показывает, что наличие богатого опыта, а именно значительного количества проработанных и готовых к инвестициям проектов ГЧП, представляет собой важный фактор инвестиционной привлекательности территорий для частного бизнеса. Большое значение имеет и своевременное реагирование законодателя на новые реалии, связанные с необходимостью расширения сфер ГЧП/МЧП.

ГЧП в стратегиях субъектов РФ и муниципальных образований

Роль института ГЧП в реализации стратегий социально-экономического развития территорий несомненна. Многие регионы, муниципальные образования используют его механизмы *в целях увеличения ресурсной базы, решения региональных и местных проблем*. Вместе с тем анализ практики стратегирования субъектов Федерации и муниципальных образований показывает, что в то время как роль мелкого и среднего бизнеса в достижении стратегических целей в принимаемых стратегиях прописана повсеместно, в случае ГЧП ситуация иная. Если в одних стратегиях роль ГЧП в повышении инвестиционной привлекательности и удовлетворении социально-экономических потребностей населения прописана достаточно подробно, то в других присутствует лишь достаточно *формальная ссылка* на необходимость использования механизмов ГЧП в тех или иных областях. Имеются стратегии, где об использовании механизмов ГЧП вообще нет ни слова.

Примером последнего случая является Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016—2030 гг. При этом в регионе не игнорируется практика ГЧП. На территории области реализуются достаточно важные с точки зрения потребностей населения ГЧП-проекты.

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „О концессионных соглашениях” и статью 7 Федерального закона „О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

Так, по данным инвестиционного портала Свердловской области на 3 августа 2018 г., на территории этого субъекта Федерации реализуется 51 проект ГЧП, из которых 46 относятся к муниципальному уровню; 4 — к региональному и 1 — к федеральному. А по результатам 2017—2018 гг. Свердловская область вошла в десятку лучших регионов по уровню развития механизмов ГЧП. Свидетельством расширения практики использования механизмов ГЧП является рост итогового интегрального показателя рейтинга области на 23,1% в сравнении с 2016—2017 гг. [22].

Активно используется механизм государственно-частного партнерства в реализации социальных значимых проектов в Самарской области. В этой сфере в регионе принята вся необходимая законодательная база ГЧП, сформированы механизмы его реализации, определен единый уполномоченный орган по подготовке и сопровождению проектов ГЧП, внедрена система индивидуального сопровождения инвестиционных инициатив, введена уникальная автоматизированная информационная система «Портал ГЧП». Показательно, что в Стратегии развития области подробно прописано как состояние ГЧП-практик, так и планы по реализации проектов ГЧП практически по всем направлениям социально-экономического развития региона. В качестве наиболее перспективных сфер заключения концессионных соглашений здесь рассматривается модернизация коммунальной инфраструктуры и объектов социально-культурного назначения муниципальных образований [23]. Самарская область в рейтинге ГЧП-2015 переместилась с 25-го места в 2012 г. на 3-е место в 2015 г., которое удерживает и в 2017 г.

Развитие ГЧП рассматривается в качестве важнейшего направления системы поддержки реализации стратегических направлений развития региона и перспективных инвестиционных проектов и в Мордовии. В стратегии социально-экономического развития республики отмечается, что приоритетными секторами для развития ГЧП/МЧП являются инновационная деятельность (формирование технопарка, имеющего федеральное значение), образовательная деятельность (развитие технической специализации вуза), модернизация жилищно-коммунального хозяйства, производственная и логистическая инфраструктура, развитие автомобильной сети [24].

Как было отмечено выше, привлечение механизмов партнерства государства (муниципального образования) с бизнесом рассматривается в качестве важного фактора реализации стратегий социально-экономического развития не только на уровне регионов. На муниципальном уровне значимость названного партнерства отнюдь не меньшая. Приведем несколько примеров.

В рамках инновационного сценария стратегии социально-экономического развития Калуги⁵ [25] необходимость реализации проектов ГЧП признается в качестве важного фактора улучшения инвестиционного климата.

Среди направлений муниципально-частного партнерства в Волгограде помимо традиционных — транспортно-логистического

⁵ Так, помимо реализации инфраструктурных (сетевые энергопередающие мощности, авто- и железные дороги, мосты, трубопроводы, инженерные сети) и социально-значимых проектов выделяется сфера физической культуры и спорта.

комплекса и ЖКХ — выделяются: развитие туризма и его инфраструктуры, развитие сети экскурсионных (а также паломнических) туристских маршрутов (содействие развитию тематических проектов на основе государственно-частного партнерства). Инструментальной базой механизма реализации стратегии являются муниципальные программы. Важным инструментом является МЧП (в формах аренды или концессии). Развитие такого партнерства позволит привлекать бизнес к финансированию инфраструктурных проектов в сферах строительства, ЖКХ, городского транспорта, создания индустриальных парков и др. Ключевыми моментами в использовании инструментария МЧП являются долгосрочный характер партнерства, открытый конкурсный характер выбора партнера, четкое определение инвестиционных обязательств и гарантий.

В Стратегии социально-экономического развития городского округа Кинель Самарской области на период до 2025 г. отмечается важность обоснования и реализации наиболее эффективной модели государственно-частного партнерства в транспортно-логистическом строительстве [26].

* * *

Проведенный анализ указывает на наличие корреляции основных целей, преследуемых практикой стратегического планирования территорий, и тех возможностей, которые предоставляет институт ГЧП/МЧП. Хотя безусловной зависимости степени использования механизмов ГЧП/МЧП от их детализации в стратегиях социально-экономического развития не обнаружено, однако в тех регионах и муниципальных образованиях, где их использование подробно прописано в документах стратегического планирования, наблюдаются и лучшие показатели распространности и результативности использования механизмов ГЧП/МЧП. И это, полагаем, не случайно. Серьезность планов территорий относительно привлечения инвестиций со стороны частного бизнеса представляет для частных инвесторов своеобразные гарантии того, что их вложения окупятся. А для населения — дополнительные возможности в удовлетворении их повседневных потребностей в социальной сфере, где так остро сегодня ощущается дефицит инвестиционных ресурсов. А это, в свою очередь, обеспечивает поддержку стратегий со стороны населения.

Последнее обстоятельство, как показывает и российский, и зарубежный опыт, крайне важно для институционализации стратегического планирования, его превращения в важнейший фактор оздоровления социально-экономической системы. И частный бизнес, и население представляют собой важнейших участников стратегирования (или, как их сегодня называют, стейкхолдеров), от эффективности взаимодействия которых во многом зависят перспективы практики стратегического планирования. Как правило, большие результаты достигаются на территориях, где к участию в процессе разработки, реализации и корректировки стратегий и других документов стратегического планирования привлекаются все заинтересованные стороны — стейкхолдеры (население, бизнес, общественные организации пр.).

Вместе с тем анализ российской практики стратегического планирования показывает, что эта составляющая процесса стратегирования учитывается у нас далеко не всегда. Этот вывод подтверждается и результатами опросов представителей муниципалитетов, в которых осваиваются новые методы стратегического планирования. Среди основных проблемных точек, ограничивающих возможности института стратегирования, помимо финансовых и административных моментов, представители муниципальных образований выделяют отсутствие механизма эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества [27].

Не случайно очередной форум стратегов, который должен состояться в октябре 2018 г., пройдет под заглавной темой — «Стейкхолдеры будущего». Хотя само название вызывает ряд вопросов, то, что тема участия в разработке и реализации стратегий всех заинтересованных стороны наконец-то поставлена во главу угла, вселяет надежды. Полагаем, что распространение механизмов ГЧП/МЧП во многом связано и с этой составляющей стратегического планирования: участие представителей бизнеса в процессе разработки, реализации и корректировки стратегий развития территорий может стать значимым фактором, усиливающим привлекательность той или иной территории для частного бизнеса.

Список литературы

1. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства. М.: Национальный центр государственно-частного партнерства, 2018. 78 с.
2. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 6.
3. В России нет регионов с максимально развитой инфраструктурой // Ведомости. 2018. 1 августа. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/08/01/777166-rossii-regionov-maksimalno-infrastrukturoid>
4. *Gratias A., Boyd M.* Beyond Government: Can the Public Sector Meet the Challenges of Public-Private Partnering? // *Optimum*. 1995. № 26 (1). P. 3–14.
5. Брагина З.В. Государственно-частное партнерство: механизмы развития / З.В. Брагина, В.В. Орлов, Н.Ю. Андреева. — Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. 188 с.
6. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. № 2. С. 8–22.
7. *Marty F., Voisin A., Trosa S.* Les Partenariats Public-Privé. P. La Découverte, 2006. P. 5–7.
8. Partenariats Public-Privé: L'irrésistible Inflation // *France Inter*. 28.02.2017. URL: <https://www.franceinter.fr/economie/parteneriat-public-privé-du-transfert-de-detenus-a-la-collecte-de-l-eco-taxe-les-5-marches-les-plus-etonnants>
9. Балашова С. Опыт функционирования ГЧП в развитых странах // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса: материалы науч.-практ. конф. М., 2009. С. 281–282.

10. Юрьева Т. Проекты государственно-частного партнерства в России и в зарубежных странах // Региональная экономика и управление: электронный журнал. 2016. № 4 (48). URL: <https://eee-region.ru/article/4833/>

11. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018 гг. М.: Национальный центр ГЧП, 2018.

12. Двенадцать процентов проектов Программы поддержки проектных инициатив предлагается реализовать по 224-ФЗ. Сайт Национального центра государственно-частного партнерства. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/pppcenter-news/12-proektov-programmyi-podderzhki-proektnyix-inicziativ-predlagaetsya-realizovat-po-224-fz.html>

13. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере. М.: Агентство стратегических инициатив, Центр развития государственно-частного партнерства, 2016.

14. Стратегия социально-экономического развития Московской области до 2030 г. URL: http://www.mosoblduma.ru/upload/site1/document_file/hHrGCMXUIH.pdf

15. Как Санкт-Петербург привлекает инвесторов в государственно-частное партнерство // Ведомости. Специальный проект. 25 мая 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru>

16. Панов П. Развить положительные тенденции // Известия iz. 15 февраля 2018 г. URL: <https://iz.ru/709357/pavel-panov/razvit-polozhitelnye-tendentcii>

17. В Подмосковье за счет внебюджетных средств появится 9 путепроводов. URL: <http://www.pppi.ru/news/v-2019-2020-gg-v-podmoskove-za-schet-vnebyudzhethnyh-sredstv-poyavitsya-9-puteprovodov>

18. Строительством трамвайной сети до Петергофа заинтересовались крупные инвесторы // Ведомости. 6 июня 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/06/06/771926-tramvainoi-seti-do-petergofa>

19. Как Санкт-Петербург привлекает инвесторов в государственно-частное партнерство // Ведомости. 25 мая 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/05/25/770690-sankt-peterburg-investorov>

20. Доклад о результатах деятельности Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга в 2017 г. // Инвестиционный портал Санкт-Петербурга. URL: <http://spbinvestment.ru/ru>

21. Сооружения связи включают в перечень объектов соглашения о ГЧП // Парламентская газета. 2018 г. URL: <https://www.pnp.ru/economics/sooruzheniya-svyazi-vklyuchat-v-perechen-obektov-soglasheniya-o-gchp.html>

22. Инвестируй в Свердловскую область // Инвестиционный портал Свердловской области. URL: <http://invest.midural.ru/pages/147>

23. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. URL: http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf

24. Стратегия социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года. URL: http://mineco2.e-mordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=169:c-2025-1102008-94-&catid=69:2009-08-31-11-37-43&Itemid=146

25. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» на период до 2030 года.

26. Стратегия социально-экономического развития городского округа Кинель Самарской области на период до 2025 года. URL: http://xn--clacbljmlat3k.xn--plai/gorod_segodna/potr/strategia.pdf

27. Основы управления реализацией стратегий развития. АНО по городскому и региональному развитию. URL: <http://www.urbeks.ru/publications/37/osnovy-upravleniya-realizatsiei-strategii-razvitiya>

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP WITHIN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING OF TERRITORIES' DEVELOPMENT

Nowadays strategic planning is considered as the most important prerequisite for the modernization of the Russian economy. However, many regions demonstrate formal approach to the process of developing their strategies. One of the reasons for this situation is the lack of financial (including investment) resources both at the municipal and regional levels. The most important tool for solving the problem of limited resources is the use of public-private and municipal-private partnership mechanisms. The analysis shows that in those territories, where the use of these mechanisms is conducted non-formal, the institutionalization of strategic planning is realized more effective. The article is based on the studies of the strategies of a number of subjects of the Russian Federation and municipal units, on the analysis of the sector structure of the public-private partnership as well as of the municipal-private partnership. The study also focuses on the degree of the dependence of the mechanisms of both public-private partnership and municipal-private partnership and their detailing in the strategies of socio-economic development of regions and municipalities.

Key words: public-private partnership, investment attractiveness, municipal unit, municipal-private partnership, strategic planning, subject of the Russian Federation

JEL: L33, R19, R22, R58

Дата поступления — 14.08.2018 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Alexandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher, Center of Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics, RAS / 32, Nakhimovsky Prospect, Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А. Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования развития территорий // Федерализм. 2018. № 3. С. 31–46.