

Ибятков Фаиль Мужипович
канд. ист. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва,
Российская Федерация
ORCID: 0000-0001-6952-2980
e-mail: fim1801@mail.ru

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. Создание современной, надежной инфраструктуры имеет решающее значение для удовлетворения растущих потребностей людей в регионах России. Инвестиции в инфраструктуру способствуют повышению темпов экономического роста, открывают новые экономические возможности и облегчают инвестиции в человеческий капитал. Сегодня население российских регионов испытывает инфраструктурный дефицит, что выражается в загроможденности дорог, заброшенности рекреационных зон, плохом состоянии объектов социальной инфраструктуры: больниц, школ и т. д. Издержки государства постоянно увеличиваются одновременно со снижением конкурентоспособности регионов и наблюдающимся снижением качества жизни. Власти регионов не имеют возможности финансировать потребности региональной инфраструктуры, отдельные регионы имеют инфраструктуру, созданную много лет назад, нуждающуюся в модернизации, необходимо найти финансирование greenfield-проектов – инфраструктурных проектов, реализуемых на необустроенных «зеленых» территориях. Решение администрации регионов о реализации государственно-частного партнерства должно основываться на определении пользы, которую будет приносить общественности этот подход: меньшие затраты, высокий уровень обслуживания или снижение риска. Обоснован вывод о том, что обеспеченность регионов инфраструктурными объектами обусловлена удовлетворением социальных потребностей граждан, экономическим благополучием и достойным уровнем жизни населения.

Ключевые слова: региональная экономика, инвестиции, инфраструктура, государственно-частное партнерство, региональная социально-экономическая политика, социальная сфера.

Цитирование: Ибятков Ф.М. Управление развитием инфраструктуры российских регионов на основе государственно-частного партнерства//Вестник университета. 2019. № 10. С. 106-111.

Ibyatov Fail

Candidate of Historical Sciences,
State University of Management,
Moscow, Russia

ORCID: 0000-0001-6952-2980
e-mail: fim1801@mail.ru

MANAGEMENT OF INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN RUSSIAN REGIONS ON THE BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Abstract. Building a modern, sustainable and reliable infrastructure is crucial to meet the growing needs of people in Russian regions. Investment in infrastructure increases economic growth temps, opens up new economic opportunities and facilitates investment in human capital. Currently, the population of the Russian regions is experiencing infrastructure deficit, as evidenced by congested roads, poorly maintained recreational areas, deteriorating social infrastructure assets: schools, hospitals, that are either missing or in urgent need of repair. In this regard, the state bears huge costs in parallel with the reduction of productivity and competitiveness of the regions and observing a lower standard of living. The regional authorities are not able to finance the needs of regional infrastructure, some regions have infrastructure created many years ago, that needs modernization, it is necessary to find funding for «greenfield projects – infrastructure projects implemented in undeveloped «green» areas». The decision of the regional authorities on the implementation of public-private partnership should be based on determining the benefits, which this approach will bring to the public: lower costs, high level of service or reduced risk. The conclusion, that the provision of regions with infrastructure facilities is due to the satisfaction of social needs of citizens, economic well-being and a decent standard of living of the population, – has been substantiated.

Keywords: regional economy, investment, infrastructure, public - private partnership, regional socio-economic policy, social sphere.

For citation: Ibyatov F.M. Management of infrastructure development in russian regions on the basis of public-private partnership (2019) Vestnik universiteta, I. 10, pp. 106-111. doi: 10.26425/1816-4277-2019-10-106-111

© Ибятков Ф.М., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Управление развитием территории муниципального образования представляет собой комплекс системных руководящих воздействий, выполняемых для обеспечения устойчивого и сбалансированного развития регионального потенциала в экономической, социальной и экологической сфере, целью которого является повышение уровня и качества жизни населения. В указанный комплекс действий обычно включают:

- стимулирование развития экономики;
- создание новых рабочих мест;
- расширение возможностей для тех видов экономической деятельности, в которых заинтересовано местное сообщество.

Сегодня региональная политика должна быть основана на выявлении и раскрытии преимуществ регионов, содействии формированию агломераций, демонстрирующих положительную динамику экономического роста. Повышение качества жизни населения как цель социально-экономического развития территорий, содержит три основные составляющие:

- увеличение доходов, изменение качества жизни за счет повышения образования и улучшения состояния здоровья граждан;
- формирование экономической и социальной системы регионов, создающих условия для самовыражения граждан и уважения человеческого достоинства;
- повышение уровня экономической самостоятельности и свободы граждан [5].

Управление развитием территорий, по сути, представляет собой разработку единой схемы развития территорий субъектов Российской Федерации (далее – РФ) с использованием механизма активизации развития бизнеса, государственного регулирования процесса структурирования пространства. Одним из важнейших инструментов указанных механизмов является государственно-частное партнерство (далее – ГЧП).

В соответствии со ст. 9 Градостроительного кодекса РФ разработка документов территориального планирования проводится на базе программ отраслевого, социально-экономического развития с учетом приоритетных направлений развития экономики и национальных проектов [2]. При разработке документации по комплексному развитию территории муниципальных образований учитываются планы размещения объектов и оценивается влияние этого размещения на развитие муниципалитетов. Планы развития и мероприятия программ закрепляются в нормативных правовых актах исполнительного органа власти и решениями главных распорядителей средств бюджетов различных уровней [3].

Выделим основные признаки территориального развития:

- устойчивость, то есть сохранение условий воспроизводства потенциала территории на протяжении длительного времени;
- сбалансированность, то есть соблюдение для каждой региональной системы определенных пропорций главных элементов территориального потенциала, таких, как численность населения и развитие дорожной сети, объем дорожной сети и площадь лесопарковых зон и др.

Муниципальные территории в пределах даже одного государства отличаются друг от друга историческими, экономико-географическими, природно-климатическими, национально-демографическими условиями, имеют разные уровни развития и структуру местной экономики. При классификации муниципальных территорий по уровню их развития выделяют отсталые, сильноразвитые и инновационные районы. По темпам развития выделяют динамично развивающиеся, инерционно развивающиеся, стагнирующие и депрессивные [7].

Характеристики уровня и качества жизни граждан региона определяют его социальную ориентацию и выступают в качестве главного признака развития территорий. Функционирование и развитие территорий обусловлено тремя группами обстоятельств:

- естественные (природные ресурсы, сложившаяся экономическая структура, наличие человеческого и социального капитала);
- институциональные (структура и концентрация собственности, сложившиеся отношения с федеральными структурами, отношения между структурами власти и бизнесом, присутствие в регионе групп ответственности с активной гражданской позицией и др.);
- разные уровни регулирующего воздействия со стороны федерального центра, которое выражается в различных мерах государственной региональной политики.

Управление развитием территорий в настоящее время имеет недостатки, среди которых можно выделить следующие:

- отсутствие инструментов согласованного использования территорий;
- фактическая утрата культуры планирования использования и развития территорий;
- недостаточное развитие межрегиональной кооперации; увеличение диспропорции между российскими территориями в уровне и темпах социально-экономического развития;
- несформированность государственного регулирования развития территорий;
- преобладание в управлении территориями влияния крупных корпораций, которые оказывают большое влияние на пространственное развитие страны, лоббируя определенные проекты расселения населения и развития транспортной инфраструктуры.

Еще одним недостатком является незначительная взаимосвязанность документации по градостроению и программ социально-экономического развития территорий, что приводит к снижению эффективности реализации управленческих, инвестиционных и прочих региональных процессов, а также к отклонению от запланированных целей социально-экономического развития территорий. Эту проблему в некоторой степени решает недавно принятый закон ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который предполагает интеграцию процессов экономического, пространственного и бюджетного планирования. Закон подчеркивает роль регулирования и взаимосогласования процесса планирования развития территорий, ответственности за достижение целей социально-экономического развития [1]. Наибольшим достижением указанного закона является законодательное закрепление планирования развития территорий.

На местные органы самоуправления возложено немало функций по развитию территорий, что связано с их неразрывностью с объектами управления – территориями. Как правило, решения органов местного самоуправления имеют конечной целью развитие территорий. Однако для реализации решений по развитию территорий муниципалитетам катастрофически не хватает финансовых ресурсов. Решению этой проблемы должно способствовать привлечение частных финансов через инструменты государственно-частного партнерства. Поддержка государства при этом заключается в том, чтобы устранить критический пробел, с которым сталкиваются регионы при предоставлении модернизированных эффективных инфраструктурных услуг [9].

Преимущества привлечения частного сектора в развитие инфраструктуры регионов следующие:

- эффективное использование ресурсов. Хорошо управляемый контракт ГЧП, который оптимально распределяет риски между частным и государственным секторами, позволяет более эффективно использовать ресурсы. Партнер частного сектора рассматривает долгосрочные последствия затрат на проектирование и качество строительства, расходы на текущее техническое обслуживание и жизненный цикл объекта, капитальные расходы и расходы на расширение существующих объектов;
- повышение качества активов и услуг. Так как кредиторы и участники финансируют ГЧП проекты, эти проекты подпадают под повышенное внимание сторон, внешних по отношению к проекту. Поскольку значительная часть капитала является рискованной, эти внешние стороны обычно берут на себя гораздо больше должной осмотрительности к гарантиям качества, чем при стандартных государственных закупках, при которых государственная структура готовит свои проекты и взаимодействует с рынком;
- совершенствование управления государственным сектором. ГЧП заставляет государства вести себя новыми способами, которые требуют новых подходов и навыков и могут помочь в проведении экономических реформ и реформы делового климата. Например, ГЧП может служить инструментом повышения конкуренции, реформирования системы закупок и предоставления государственных услуг. ГЧП – это больше, чем разовая финансовая операция с частным сектором. ГЧП должно основываться на долгосрочной политической платформе и предсказуемой нормативно-правовой среде;
- общее совершенствование системы закупок в государственном секторе. Путем формирования и развития инфраструктуры с использованием инструментов ГЧП, государственный сектор совершенствует процессы закупок и укрепляет свой потенциал. Через успешное структурирование и реализации ГЧП проектов, государство может улучшить процесс стратегического планирования и управления проектами, переговорный потенциал, прививать финансовую дисциплину и развивать способность администрирования долгосрочных комплексных контрактов [4].

В настоящее время рост количества проектов ГЧП регионального уровня составил за 2017 г. 52 %, достигнув количества 331 шт. Рост количества муниципальных проектов ГЧП, реализуемых в субъектах РФ составил 49 % и достиг количества 1 623 проектов.

Для эффективного пространственного развития в условиях модернизации экономики России нужна соответствующая нормативно-правовая база, например, закон «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», проект которого находится сегодня в Государственной Думе [2]. В настоящее время в России отсутствуют основы такого регулирования, не сформулированы его цели, задачи и принципы, полномочия органов государственной власти в указанной сфере, планирование, средства, механизмы реализации и области государственного регулирования и др.

Государственная региональная политика в настоящее время должна быть сориентирована на повышение сбалансированности пространственного развития территорий путем выявления и раскрытия достоинств и преимуществ каждого региона, формирования и содействия укреплению новых агломераций динамичного экономического роста. Речь сегодня должна идти о создании эффективных региональных и межрегиональных связей, развитии территорий инновационно ориентированного социально-экономического прогресса.

Нами выделены следующие приоритетные направления для развития ГЧП на уровне муниципалитетов:

- формирование благоприятных условий для развития бизнеса;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения сферы ГЧП;
- развитие эффективной местной инфраструктуры реализации ГЧП, включающей формирование проектных офисов, ответственных за проработку и сопровождение проектов, внедрение института «единого органа», ответственного за подготовку и проведение конкурсного отбора концессионеров и т. д.

Развитие взаимодействия администраций муниципалитетов и бизнеса может стать важной формой совершенствования ГЧП, сопровождающегося распределением ответственности, разделением проектных рисков и выгод от реализации проектов. Основными целями государственной региональной политики определены: поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы для безусловного исполнения социальных обязательств перед гражданами; модернизация и развитие социальной инфраструктуры; содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест, активизация бизнеса на муниципальных территориях [8]. Государственная политика развития регионов на современном этапе должна представлять собой четкую, слаженную систему разработки, согласования и реализации приоритетных направлений развития субъектов РФ и муниципальных образований, включающая целостный комплекс гибких положений организационного, правового, финансового, методического и информационного характера [7].

Частный сектор часто обеспечивает большую эффективность, чем государственный сектор в управлении инфраструктурными проектами и предоставлении инфраструктурных услуг. Участие частного сектора обладает потенциалом для повышения операционной эффективности за счет инвестиций в новые технологии, инновационных решений и поощрения более прозрачных организационных структур. Это часто приводит к улучшению управления и повышению прозрачности, конкуренции, и отчетности, и таким образом повышает эффективность финансовых вложений. Государственно-частное партнерство может принести значительные выгоды регионам в предоставлении общественных услуг и создании инфраструктурных активов [6].

Обычно инфраструктурные проекты выставляются на торги открытым и прозрачным способом, при котором участникам торгов предоставляется достаточная информация об оценке заявок и заключения контрактов. В отличие от традиционных проектов, ГЧП, привлекая ограниченное бюджетное финансирование, требует, чтобы частные компании боролись не только за право предоставления государственного актива, но и за предоставление авансового финансирования в рамках долгосрочного контрактного соглашения на проектирование, строительство, эксплуатацию инфраструктуры. Участникам ГЧП необходимо установить, как и на каком основании будет заключен контракт.

Регионы сталкиваются с огромным дефицитом инвестиций, поэтому необходимы меры для удовлетворения потребности в финансировании инфраструктурных проектов. Именно обеспечение регионов объектами инфраструктуры предопределяет благополучие населения, удовлетворение социальных потребностей, обеспечение достойного уровня жизни [10]. В результате применения механизмов ГЧП в целях сбалансированного развития социальной инфраструктуры государство, регионы и общество получают следующие социально-экономические эффекты:

- опережающая модернизация социальной системы в целях решения задач стратегического развития страны;
- снижение расходов бюджетов на создание объектов социальной инфраструктуры;
- повышение эффективности управления учреждениями социальной сферы;
- повышение доступности социальных услуг;
- создание новых рабочих мест;
- модернизация социальной инфраструктуры регионов;
- повышение стоимости объектов социальной инфраструктуры, что повлечет увеличение налогооблагаемой базы имущественного налога.

Для стабильного, устойчивого развития российских регионов необходимо преодолеть негативные тенденции, которые состоят в повышении степени изношенности объектов здравоохранения, образования, культуры, спорта и др., в снижении их доступности для населения. Все вышеназванное является достаточно веским аргументом, свидетельствующим о необходимости применения механизмов ГЧП в целях развития региональной инфраструктуры, что, в конечном счете, обеспечивает повышение благополучия и качества жизни населения России.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 31.12.2017 № 507-ФЗ) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons> (дата обращения: 12.08.2019).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons> (дата обращения: 20.08.2019).
3. Проект федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» № 18259-3 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 30.08.2019).
4. Гудименко, Г. В. Государственно-частное партнерство как фактор развития инновационного предпринимательства (на примере Центрального Федерального округа РФ) // Успехи современной науки и образования. – 2017. – Т. 3. – № 2. – С. 24-28.
5. Гудименко, Г. В., Фроликова, О. А. Уровень и качество жизни населения как основа формирования государственной политики // Вестник ОрелГИЭТ. – 2015. – № 1 (31). – С. 48-50.
6. Ибяттов, Ф. М. Зарубежный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения и образования // Управление. – 2019. – Т 7. – № 1. – С. 35-39.
7. Зотов, В. Б. Партнерство для развития: взаимодействие государственного и общественного сектора в социальной сфере // Научные труды вольного экономического общества. – 2006. – Т. 62. – С. 227-232.
8. How public-private partnerships can boost innovation in health care. – 2017. – Oct. 26 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/public-private-partnership-enabled-innovation-health-care> (дата обращения: 02.08.2019).
9. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. Sales No. 08.И.Е.1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Promoting%20Good%20Governance%20in%20PPP.pdf> (дата обращения: 26.07.2019).
10. Golaydo, I. M., Parshutina, I. G., Gudimenko, G. V., Lazarenko, A. L., Shelepina, N. V. Evaluation, forecasting and management of the investment potential of the territory // Journal of Applied Economic Sciences. – 2017. – V. 12. – № 2 (48). – P. 616-635.

References

1. Federal'nyi zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskoy planirovaniy v Rossiiskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolnениyami ot 31.12.2017 № 507-FZ) [Federal Law dated on June 28, 2014 No. 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation» (as amended and supplemented of December 31, 2017 No. 507-FZ)], SPS «Konsultant Plyus» [Legal reference system «Consultant Plus»]. Available at: <http://www.consultant.ru/document/cons> (accessed: 12.08.2019).
2. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoy Federatsii ot 29.12.2004 g. № 190-FZ (red. ot 02.08.2019) [The Town-Planning Code of the Russian Federation dated on December 29, 2004 No. 190-FZ (Ed. of August 2, 2019)], SPS «Konsultant Plyus» [Legal reference system «Consultant Plus»]. Available at: <http://www.consultant.ru/document/cons> (accessed: 20.08.2019).

3. Proekt federal'nogo zakona «Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya regional'nogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii» № 18259–3 [*The draft federal law «On the basis of state regulation of regional development in the Russian Federation» No. 18259-3*], SPS «KonsultantPlyus» [*Legal reference system «Consultant Plus»*], Available at: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 30.08.2019)
4. Gudimenko G. V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak faktor razvitiya innovatsionnogo predprinimatel'stva (na primere Tsentral'nogo Federal'nogo Okruga RF) [*Public-private partnership as a factor of innovative entrepreneurship development (on the example of the Central Federal District of the Russian Federation)*], *Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya* [*Successes of modern science and education*], 2017, I. 12, pp. 24-28.
5. Gudimenko G. V., Frolikova O. A. Uroven' i kachestvo zhizni naseleniya kak osnova formirovaniya gosudarstvennoi politiki [*The level and quality of life of the population as the basis for the formation of public policy*], *Vestnik Orel GIET* [*Bulletin of Orel GIET*], 2015, I. 1 (31), pp. 48-50.
6. Ibyatov F. M. Zarubezhnyi opyt realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere zdravookhraneniya i obrazovaniya [*Foreign experience in implementing public-private partnership projects in the field of healthcare and education*], *Upravlenie*, 2019, vol. 7, I. 1, pp. 35-39.
7. Zotov V.B. Partnerstvo dlya razvitiya: vzaimodeistvie gosudarstvennogo i obshchestvennogo sektora v sotsialnoi sfere [*Partnership for development: interaction between the public and public sectors in the social sphere*], *Nauchnye trudy vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva* [*Scientific works of the free economic society*], 2006, vol. 62, pp. 227-282.
8. How Public-private Partnerships Can Boost Innovation in Health Care. Oct 26, 2017 Available at: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/public-private-partnership-enabled-innovation-health-care> (accessed 02.08.2019).
9. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. Sales No. 08.II.E.1. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Promoting%20Good%20Governance%20in%20PPP.pdf> (accessed 26.07.2019).
10. Golaydo I. M., Parshutina I. G., Gudimenko G. V., Lazarenko A. L., Shelepina N. V. Evaluation, forecasting and management of the investment potential of the territory, *Journal of Applied Economic Sciences*, 2017, vol. 12, I. 2 (48), pp. 616-635.