

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

© Авторы, 2015

Л. И. Шустров,

к.э.н., доцент,

Ю. А. Дмитриев,

д.э.н., профессор,

Владимирский филиал РАНХиГС

Важнейшей предпосылкой перевода российской экономики и ее региональных хозяйственных систем на инновационный тип развития является использование потенциальных возможностей частного предпринимательства. И здесь большие надежды возлагаются на внедрение в российскую экономику не только механизмов государственно-частного партнерства (далее по тексту - ГЧП), но и аналогичных систем муниципально-частного партнерства (далее по тексту - МЧП), которые способны объединить сильные стороны государства, органов муниципальной власти и частного бизнеса в целях формирования благоприятных условий для более эффективного решения задач, стоящих перед органами муниципальной власти. Другими словами, с помощью МЧП появляются дополнительные возможности объединить и эффективно задействовать весь потенциал и государства, и муниципального образования, и частного бизнеса.

Речь идет о своеобразном пересечении и нахождении общих интересов государства, муниципального образования, а также бизнеса. С одной стороны, использование механизмов МЧП позволяет, сохраняя за органами муниципальной власти право собственности на жизненно важные, имеющие стратегическое значение объекты, привлекать ресурсы частных инвесторов; с другой - в условиях все более обостряющейся конкурентной борьбы бизнес заинтересован в новых формах взаимодействия с государством, включая реализацию проектов по соинвестированию крупных промышленных, инфраструктурных социально-значимых и иных объектов.

На сегодняшний день в мировой практике накоплен достаточный опыт взаимодействия государства и бизнеса, во многих странах сформированы эффективные механизмы ГЧП, позволяющие обеспечить высокие гарантии и соблюдение интересов сторон – участников партнерства при реализации их совместных проектов. Анализ показывает, что подобные результаты во многом связаны с наличием эффективных законодательных основ, регулирующих различные институциональные формы ГЧП; с наличием инфраструктуры, направленной на эффективное использование механизмов ГЧП, условий для высокой мотивации частных предпринимателей в участии в совместных с государством проектах.

В России институт государственно-частного партнерства имеет сравнительно недолгую историю. На сегодняшний день он ограничивается, как правило, лишь моделью привлечения внебюджетных инвестиций на реализацию различных инфраструктурных проектов.

Более того, отсутствует единое официальное толкование термина «государственно-частное партнерство». Как следствие, нет единства по этому вопросу и в научной литературе. Вопросы ГЧП лишь фрагментарно регулируются целым сводом федеральных законов и постановлений¹, что также сдерживает институционализацию механизмов ГЧП.

¹ Основными из них являются: Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 1, ст. 18.; Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005.

Несмотря на отсутствие необходимого общедофедерального законодательного регулирования, на территории России в настоящее время на различных стадиях реализации находится 131 крупный проект ГЧП. Среди них - 70 концессионных соглашений и 46 соглашений с ГЧП, заключенных на основе регионального законодательства. Общая заявленная стоимость проектов с применением механизмов ГЧП составляет более 1 трлн руб. Объем инвестиций частных партнеров составляет свыше 913 млрд руб.²

Отсутствие целостного общедофедерального законодательного регулирования практики ГЧП во многом компенсируется большим блоком соответствующих целевых законов, принятых на уровне субъектов Федерации.

На уровне муниципальных образований система МЧП носит еще более стихийный характер. Этот аспект объясняется простым обстоятельством. В отличие от ГЧП, где характерно использование бюджетов федерального и регионального уровня, проекты с использованием механизмов МЧП финансируются исключительно из бюджетов муниципальных образований, которые в подавляющем большинстве носят дотационный характер. Вместе с тем, реализация проектов с применением механизмов МЧП имеет огромный потенциал для своего развития, так как дефицит бюджетных средств и стоящие перед органами местного самоуправления задачи способствуют построению конструктивного диалога между муниципалитетами и частным бизнесом с последующим формированием и развитием системы МЧП.

Что же такое «муниципально-частное партнерство»? По нашему мнению, *«муниципально-частное партнерство - это юридически закреплённая форма взаимодействия между муниципальным и частным сектором в отношении объектов муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности»*.

В настоящее время как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне муниципалитетов имеют место положительные примеры реализации проектов с применением механизмов МЧП в ЖКХ, здравоохранении, туризме, отдыхе, строительстве и др. Однако несмотря на отдельные положительные результаты, реализация большинства проектов с применением механизмов как ГЧП, так и МЧП находится на начальной стадии становления, значит, оценивать их результативность преждевременно. Тем не менее, уже сейчас можно выделить основные точки, отсутствие необходимого внимания к которым не позволяет задействовать все потенциальные возможности рассматриваемого института. Можно с полной уверенностью утверждать, что основные проблемы, касающиеся ГЧП, в полной мере относятся и к проектам с применением механизмов МЧП.

Имеющиеся проекты не взаимоувязаны на единую цель, их количество не соответствует требованиям рынка, а отбор и осуществление не носят системного характера. Остается на низком уровне мотивация бизнес-сообщества в вопросах реализации проектов с применением механизмов МЧП, в том числе, по вопросам эксплуатации совместных производств, распределения прибыли и т.д. Недостаточная доля частных инвестиций, направляемая на реализацию совместных с муниципалитетом проектов, снижает темпы реализации проектов с применением механизмов МЧП, что, в целом, не отвечает реальным потребностям экономики.

По результатам исследования, проведенного НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства» и Национальным

- № 30. - Ч. II, ст. 3126; Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 30. - Ч. II, ст. 3127.

² См.: Д. Титов. Инвесторов приглашают в регионы-середняки // Экономика и жизнь. - 2014. - № 10.

агентством финансовых исследований, основными сдерживающими факторами в развитии ГЧП, а соответственно и МЧП, являются:

- несовершенство законодательной базы;
- отсутствие компетентности по вопросам МЧП как у государства, так и у бизнеса;
- неравноправие сторон, участвующих в МЧП, с явным перевесом в пользу регулятивных возможностей муниципальных образований;
- отсутствие культуры и практики партнерства, частое изменение правил игры;
- высокий уровень коррупции и политических рисков, особенно на региональном уровне и пр.³

По нашему мнению, несмотря на важность перечисленных негативных моментов, они не исчерпывают всего перечня факторов, без учета которых эффективную систему МЧП, в том числе и на муниципальном уровне, не выстроить.

Этот перечень, на наш взгляд, должен быть дополнен следующими аспектами.

Первый. В различных регионах России даже при наличии вышеперечисленных общих проблем, обусловленных, прежде всего, несовершенством федерального законодательства, *практика применения механизмов МЧП различна*. Например, если в городах Набережные Челны, Иркутск реализация партнерских проектов между муниципалитетом и частным бизнесом идет вполне успешно, то в других муниципальных образованиях она находится в зачаточном состоянии. Несомненно, речь идет о проблеме качественных различий действующих систем муниципальной поддержки предпринимательской деятельности и развития МЧП на уровне муниципалитетов.

Второй. МЧП представляет собой институт, соединяющий в себе интересы муниципалитета и бизнеса в целях решения насущных проблем социально-экономического развития территории. Таким образом, одна из сторон неизбежно относится к сфере бизнеса. Современные императивы формирования экономики, основанной на инновациях и прорывных технологиях, требуют привлечения к МЧП субъектов не только малого и среднего бизнеса, но бизнеса крупного, возможности и потенциал которого для реализации крупных инвестиционных проектов особенно необходимы. Однако реальная жизнь такова, что *в большинстве муниципалитетов крупный бизнес либо составляет незначительную часть экономики, либо отсутствует*.

Соответственно, в таких муниципалитетах реализация проектов с применением механизмов МЧП оказывается изначально низкоэффективной.

Третий. До сих пор отсутствует четкое закрепление и *правовое регулирование* основных форм и рамок использования практики как ГЧП, так и МЧП при реализации муниципальных программ социально-экономического развития территорий.

Четвертый. Несмотря на то, что, как было отмечено, основными партнерами государства в реализации МЧП в России выступают субъекты малого и среднего предпринимательства (далее - МСП), однако и оно, с точки зрения общемировых критериев, характеризуется крайне неудовлетворительным уровнем развития³. Соответственно, можно предположить, что в муниципалитетах, где система муниципальной поддержки МСП достаточно развита и имеется достаточное количество частных операторов-инвесторов не только готовых, но и способных принимать участие и успешно реализовывать партнерские совместные проекты, более развита и практика МЧП. В тех же му-

³ Для сравнения: в странах ЕС и в США МСП обеспечивает работой 67,4 % и 50 % экономически активного населения и создает около 58 % и 50 % ВВП соответственно. В Российской Федерации в целом и во Владимирской области в частности эти показатели составляют 27 % и 21 % соответственно. URL: www.msrbank.ru (дата обращения: 10.07.2013).

ниципальных образованиях, где меры поддержки частного предпринимательства минимальны, отсутствуют и видимые результаты в направлении развития МЧП.

В целом, можно выделить следующие факторы, сдерживающие участие МСП в проектах МЧП:

- низкий уровень квалификации управленческих кадров в сфере МСП;
- несовершенство законодательной и институциональной базы;
- высокая стоимость и сложность получения банковских кредитных ресурсов для субъектов МСП;
- недостаточный уровень развития инфраструктуры поддержки предпринимательской деятельности, особенно в муниципальных образованиях;
- общая низкая производственная и инновационная активность в малом, среднем бизнесе;
- отсутствие эффективной системы партнерства, основанной на экономическом равноправии и социальной ответственности, сбалансированном учете интересов сторон, на селективности в отношении различных групп частных инвесторов, на легитимности действий сторон и на стратегическом целеполагании всех используемых форм партнерских отношений;
- невысокий уровень доверия предпринимательства в целом к государственным предложениям о реализации совместных проектов и к мерам поддержки предпринимательских структур со стороны органов государственной, муниципальной власти.

Так каковы же возможные перспективы построения и развития систем с применением механизмов МЧП?

Формирование эффективных механизмов МЧП, направленных на объединение ресурсов муниципалитета и бизнеса в целях решения задач социально-экономического развития муниципальных образований требует, в первую очередь, оценки возможностей отдельных муниципалитетов. Эти возможности определяются, прежде всего, количеством частных операторов, инвесторов - потенциальных участников партнерских отношений, а также их способностью (с учетом их квалификации и располагаемых ресурсов) на должном качественном уровне участвовать в совместных с муниципальными образованиями проектах в рамках МЧП.

Наиболее сложным вариантом является ситуация, когда операторов - представителей крупного частного бизнеса нет, а действующие операторы решать совместные задачи на должном качественном уровне не могут. Рассмотрим этот вариант более подробно.

В этом случае, важнейшей предпосылкой развития практики МЧП является достижение существенных как количественных, так и качественных, *изменений в развитии предпринимательского сектора*. Для этого на муниципальном уровне необходимо решить следующие основные задачи:

- улучшить профессиональную подготовку предпринимателей;
- обеспечить дальнейшее становление - до уровня стран с развитой рыночной экономикой - предпринимательского сектора экономики на уровне муниципалитетов;
- совершенствовать практику формирования инвестиционных проектов с применением механизмов МЧП;
- продолжить формирование законодательной и институциональной базы МЧП.

Для повышения профессионализма и квалификации предпринимателей необходимо создать в территории действенные *системы профессиональной подготовки субъектов частного предпринимательства*.

Действующая система подготовки кадров для данной сферы экономики регионов пока носит фрагментарный характер и готовит специалистов лишь по отдельным специальностям, не охватывая основ предпринимательской деятельности в целом. Кроме того, существующая система подготовки не подкреплена реальной практикой и не увязана с дальнейшей «предпринимательской судьбой» самих обучающихся. Как следствие, «выпускник» в подавляющем большинстве случаев не только неспособен «войти» самостоятельно в предпринимательскую деятельность (в т. ч. в реализацию проектов МЧП), но и не может быть полноценно востребованным уже существующими предпринимательскими структурами.

Решение проблемы видится в *создании в территориях специализированных учебных заведений и формировании специальных образовательных программ* по подготовке кадров для ведения предпринимательской деятельности, включая изучение экономико-правовых основ реализации проектов ГЧП, МЧП. Процесс обучения должен обязательно сопровождаться реальной практикой на действующих предприятиях и последующим участием в дальнейшей судьбе выпускника.

Необходимо также увязать региональные системы подготовки кадров для малого и среднего бизнеса (как действующие, так и вновь создаваемые) со стратегическими приоритетами (направлениями) развития предпринимательской деятельности в экономике муниципалитета в целом. Это послужит дополнительным «толчком» для развития предпринимательства и предпринимательской среды в целом с последующей возможностью участия всех представителей частного бизнеса в реализации совместных проектов с применением механизмов МЧП.

Развитие предпринимательского сектора требует и *усиления муниципальной поддержки*, прежде всего, в форме муниципальных программ и «вхождение» их в региональные программы на предмет софинансирования. Особое значение здесь имеют позитивно зарекомендовавшие себя стимулирующие инструменты, действующие в отношении потенциальных инвесторов по принципу «сначала покажи инвестиции, а затем претендуй на муниципальную поддержку». Подобный подход, препятствуя непродуктивным затратам бюджетных средств, выделяемых на цели такой поддержки, повышает эффективность всей системы муниципальной поддержки российского предпринимательства.

В реализации экономически и социально значимых проектов в муниципальном образовании, возрастает роль МЧП. Речь идет о строительстве бизнес-инкубаторов, технопарков, промышленных парков (муниципальных, частных), логистических центров, кластеров и иных предусмотренных федеральным законодательством объектов инфраструктуры развития малого, среднего бизнеса. Особое значение приобретает финансовая поддержка МЧП за счет субсидий, лизинговых механизмов, предоставления гарантий, микрозаймов и т.д. Формы такой поддержки могут изменяться в зависимости от приоритетов развития МЧП в территории, используемых форм привлечения МЧП в партнерские проекты и пр.

Многие из форм государственной поддержки достаточно универсальны и применимы практически к любым сферам деятельности предпринимательских структур и проектам МЧП.

На перспективу, стимулирование инвестиционной активности частного сектора экономики с применением механизмов МЧП целесообразно с применением таких мер, как: совершенствование правовой базы бюджетного софинансирования проектов МЧП, применение практики льготного налогообложения, повышение эффективности управления проектами МЧП. Подобные меры позволят обеспечить минимизацию рисков и сокращение сроков и затрат инвесторов на реализацию проектов, ранее финансиру-

вавшихся преимущественно из бюджетных средств (образование, здравоохранение, транспорт, ЖКХ).

Особое внимание заслуживают механизмы МЧП, основанные на соглашениях по модели «Проектирую, строю, эксплуатирую, передаю в собственность государству/муниципалитету». Эта концессионная модель (по опыту Москвы и Санкт-Петербурга) позволяет реализовать инфраструктурные проекты с финансированием из внебюджетных источников (очистные сооружения, предприятия по переработке твердых бытовых отходов – мусоросортировочных и мусороперерабатывающих комплексов и др.).

Преимуществом концессионных соглашений МЧП является распределение рисков между сторонами соглашения и обеспечение финансирующими организациями надежных источников возврата их средств, в том числе, за счет законодательно закрепленной фиксации тарифов на оказываемые услуги на долгосрочный период. Опыт показывает, что наиболее перспективными направлениями концессионных МЧП-проектов является транспортная, энергетическая, коммунальная и социальная инфраструктура.

Развитие гражданско-правовых соглашений по модели «строю, реконструирую, модернизирую, владею, эксплуатирую, передаю в собственность государству или муниципалитету», как и другие, в том числе неконцессионные, модели МЧП, также требуют *совершенствования регионального и формирования муниципального законодательства*.

Использование механизмов ГЧП, МЧП в рамках реализации действующей политики социально-экономического развития в значительной степени связано с реализацией *региональной кластерной политики*, позволяющей сконцентрировать существующий спектр инструментов государственной, муниципальной поддержки предпринимательских структур в наиболее перспективных «точках роста» региональной, муниципальной экономики – территориальных кластерах⁴, особых экономических зонах (ОЭЗ), логистических центрах, технических, промышленных и индустриальных парках.

Так, ОЭЗ предусматривают создание и реализацию научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также разработку программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем. Это наиболее эффективный инструмент для коммерциализации научно-технических инновационных продуктов, роста объемов научно-технической и наукоемкой продукции и услуг, привлечения инвестиций и формирования на основе кластерного подхода устойчивой кооперационной сети инновационного предпринимательства в сфере высоких технологий.

Подобные зоны способны представлять собой особую форму ГЧП⁵, МЧП.

В целом, развитие механизмов МЧП способствует:

- достижению целевых параметров проектов в минимальные сроки с меньшими бюджетными затратами;
- повышению уровня финансовой дисциплины при расходовании бюджетных средств;

⁴ См.: Дмитриев Ю. Роль кластера в развитии инновационной экономики региона // Проблемы теории и практики управления. Федерализм. - 2012. - № 3. - С. 141-148.

⁵ См.: Зельднер А., Козлова С. Управление процессом привлечения частных инвестиций в особые экономические зоны России // Проблемы теории и практики управления. Федерализм. - 2013. - № 10. – С. 77 – 80.

- использованию в проекте лучших российских и зарубежных практик партнерских отношений муниципальной власти и бизнеса;
- справедливому разделению рисков между участниками МЧП по принципу «успех одного партнера недопустим в отсутствие успеха другого»;
- сокращению сроков реализации крупных инвестиционных проектов; участие частных партнеров позволит реализовать большее количество проектов за счет использования ресурсов частных партнеров.

Успех решения задачи по привлечению сильных сторон бизнеса для реализации инвестиционных проектов будет зависеть от того, сумеет ли муниципальное образование выйти на конструктивный диалог с бизнесом, сформировать необходимые для регулирования и развития механизмов МЧП «правила игры».

Список литературы

1. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики: монография / под ред. А. Г. Зельднера, И. И. Смотрицкой. - М. : ИЭ РАН, 2012.
2. Дмитриев Ю. Роль кластера в развитии инновационной экономики региона // Проблемы теории и практики управления. Федерализм. - 2012. - № 3. - С. 141-148.
3. Зельднер А., Козлова С. Управление процессом привлечения частных инвестиций в особые экономические зоны России // Проблемы теории и практики управления. Федерализм. - 2013. - № 10.
4. Ревзина О. В., Минскова М. Г. Государственно-частные партнерства в России – правовое регулирование сегодня, перспективы на будущее / Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы: сборник статей / под общ. ред. А. А. Зверева. – М. : [Б. и.], 2009.