

УДК 33
ББК 65.290.2
К29

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ БЮДЖЕТОВ

© В. В. Катков, 2015,
канд. экон. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС,
E-mail: kwant55@mail.ru

Аннотация: в статье проводится анализ публично-частного партнерства, его история, формирование законодательной базы муниципально-частного партнерства в РФ, расширение возможностей муниципальных образований по новому Федеральному закону № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. Предлагается на уровне муниципальных образований совершенствовать систему муниципально-частного партнерства, учитывая новые возможности законодательства, что позволит более эффективно использовать возможности бюджета в сложившейся экономической ситуации.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, концессия, концедент, концессионер, частный менеджмент.

Abstract: The article analyzes public-private partnership, its history, the development of municipal public-private partnership regulations in the Russian Federation, and municipalities' empowerment under the Federal Law No. 224 of July 13, 2015. New opportunities provided in the legislation are proposed to refine the municipal public-private partnership system at municipalities' level. This will enable to use all budgeting possibilities more effectively in the present state of economic conditions.

Keywords: public-private partnership, municipal public-private partnership, concession, concedent, concessioner, private management.

В условиях кризиса государство в срочном порядке принимает законодательные инициативы, способные привлечь инвестиции в экономику. Одним из направлений, которое, по мнению чиновников, будет способствовать приходу частных инвестиций, может стать развитие схемы государственно-частного партнерства (ГЧП). Хотя эксперты полагают, что для того чтобы привлечь в ГЧП инвесторов в первую очередь необходимо улучшение делового климата в России, снижение инфляции, банковской ставки, принятие соответствующих законов, то есть условий, при которых появятся «длинные» деньги. Задача государства — активно создавать эти условия.

С 1 января 2016 года вступает в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1]. Потребность в данном нормативно-правовом акте существовала давно. Оправдал ли новый закон чаяния бизнеса и надежды госструктур, покажет время.

Несмотря на то, что закон о ГЧП (МЧП) появился только сейчас, госструктуры уже давно пытаются найти общие точки интересов с частным бизнесом. Какова история этих взаимоотношений? Изначально (особенно ведомствами социальной сферы) госу-

дарственно-частное партнёрство воспринималось как сотрудничество бизнеса и органов государственного управления по поиску наиболее эффективных путей решения вопросов, связанных с реализацией государственной политики в определённой сфере деятельности: совершенствование нормативной правовой базы, совместная реализация проектов, участие в коллегиальных органах управления учреждениями. Постепенно объекты ГЧП, на которые был направлен взаимный интерес и государства, и хозяйствующих субъектов, приобрели более классическую с точки зрения экономики форму. Ими стали объекты социальной и транспортной инфраструктуры. Идея о паритетных проектах стала трансформироваться в наше время подкрепление в новом Законе № 224-ФЗ положение о выполнении бизнесом функций, которые традиционно возлагались на государство. Эти функции связаны с обеспечением материальной основы предоставления, а также с повышением доступности и уровня комфортности государственных и муниципальных услуг и работ (благоустройство территорий, развитие и поддержание в надлежащем состоянии транспортной инфраструктуры, модернизация объектов бытовой сферы и пр.).

До принятия Закона на федеральном уровне заключались в основном концессионные соглашения и соглашения с участием ГК «Автодор» в иных формах. Что касается регионального уровня, то все зависело от политической воли в регионе, состояния экономики региона, уровня взаимодействия власти и бизнеса, но в основном региональные законы были приняты в абсолютном большинстве субъектов РФ. Массовым примером являлась переквалификация заключенных соглашений о государственно-частном партнерстве в государственные контракты [3]. С 1 мая 2015 года вступили в силу существенные поправки к закону о концессиях, закон стал более гибким и более применимым на практике. В то же время он не в полной мере соответствовал поступательному развитию публично-частного партнерства. Принятие Закона № 224-ФЗ позволило расширить возможности партнерства на государственном и муниципальном уровне (таблица 1).

Таблица 1

	№ 115-ФЗ от 21.07.2005 г. «О концессионных соглашениях»	№ 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве...»
Договорные схемы	Единственная договорная конструкция концессионного соглашения	Разнообразные договорные схемы
Финансирование	Менее доступное	Расширен спектр за счет возможности частного партнера приобретать на более ранней стадии право собственности на объект партнерства, возможность залога, обращения взыскания на объект партнерства
Обращение взыскания на объект партнерства	На практике серьезно ограничено	Имеется практическая возможность
Объекты партнерства	Любые	Не могут быть объектом партнерства источники тепловой энергии, тепловые сети, объекты водоснабжения и водоотведения

Залог на объект партнерства	Невозможен	Возможен
Собственность на объект партнерства	Может передаваться частному партнеру по окончании реализации проекта	Может передаваться частному партнеру в начале реализации проекта

Государственно-частное партнерство в тех или иных формах известно с глубокой древности. Самой распространенной формой были откупы на сбор налогов и иных повинностей. В античном Риме существовала целая система откупов, начиная со сбора налогов, поставок городу и военным кампаниям хлеба и иного продовольствия и заканчивая организацией государственных празднеств, за которые велась нешуточная борьба. Также различными способами государство мотивировало и поощряло поставщиков сырья для вооружений и самих вооружений. Уже в античном Риме откупы выдавались на торгах (аукционах). В средние века, в эпоху Великих географических открытий и колониальных войн европейские государства не только обеспечивали вооруженную защиту своих мореплавателей и торговцев, но и принимали участие в финансировании торговых и исследовательских экспедиций, создавали благоприятные условия для развития обеспечивающих отраслей, защищали интересы своих торговцев в других странах.

Не была в стороне от этих процессов и Россия. Помимо откупов по сбору налогов и пошлин здесь существовала достаточно специфическая форма откупа такая, как реализация государственной монополии на производство и торговлю алкоголем. Петр Великий активно использовал откупы для развития добычи полезных ископаемых, угля, драгоценных металлов, железной руды, производства железа и чугуна, производства вооружений, строительства кораблей, производства текстиля и т. п. Откупщикам дарились земли, предоставлялись монополии, дворянские звания и другие привилегии. С наступлением эпохи промышленной революции, развитием капиталистических способов производства, развитием конкурентной рыночной экономики государства стали все больше вовлекаться в хозяйственные отношения и стали осуществлять правовое регулирование, устанавливать общие правила для всех субъектов хозяйственной жизни. К настоящему времени в странах с рыночной экономикой сложились различные формы и модели публично-частного партнерства. В силу широкого распространения этих форм и моделей развились общепринятая терминология, понятийный аппарат и основные принципы правового регулирования этих процессов [7].

Таблица 2

Модели осуществления публично-частного партнерства

Модель	Собственность	Управление	Финансирование
Модель оператора	Частная/публичная	Частное	Частное
Модель кооперации	Частная/публичная	Частное/публичное	Частное/публичное
Модель концессии	Государственная	Частное/публичное	Частное/публичное
Модель договорная	Частная/публичная	Частное	Частное
Модель лизинга	Частная	Частное/публичное	Частное/публичное

Одной из основных моделей публично-частного партнерства является концессия. Механизм концессии за последние 20 лет зарекомендовал себя по всему миру как эффективный способ реализации общественно значимых проектов. В России портфель концессионных проектов уже насчитывает несколько сотен. До настоящего времени основной формой государственно-частного партнерства в нашей стране, закрепленной

Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», является концессия.

Серьезное отношение к концессии обусловлено прежде всего тем, что данная форма государственно-частного партнерства уже десять лет существует в России, ее применение основано законодательно [4]. Реализация инвестиционных проектов на основе концессионного соглашения позволяет государству сохранять или приобретать право собственности на объекты, привлекая внебюджетное финансирование и используя развитый частный менеджмент. За время существования данного Закона постоянно вносились в него поправки, сейчас Закон действует в 13-й редакции.

Сущность концессии состоит в создании и (или) реконструкции недвижимого имущества за счет концессионера, возложении на него расходов на исполнение соответствующих обязательств и соответственно обязанности по проведению текущего и капитального ремонтов. Деятельность концессионера, в частности соблюдение сроков выполнения обязательств, не ставится в зависимость от соответствующих действий концедента, что в некоторой степени повышает ответственность первого по взятым на себя обязательствам и в то же время позволяет выполнять их в соответствии со своими экономическими интересами. Концессионное соглашение заключается ради эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; повышения качества товаров, работ и услуг, предоставляемых потребителям; создания и реконструкции объектов за счет средств частного инвестора.

Реализация механизма ГЧП на различных уровнях государственного и муниципального управления имеет особенности. Так в системе государственного управления субъектами партнерских отношений выступают государство в лице органов государственного управления и частный бизнес. Население в данном случае играет роль потребителя конечных продуктов и услуг, созданных в ходе реализации государственно-частного партнерства. В муниципально-частном партнерстве (МЧП) субъекты партнерских отношений могут быть представлены тремя сторонами (государством в лице, например, органов местного самоуправления, частным бизнесом и населением), т. е. в отличие от ГЧП в МЧП население может играть роль не только потребителя, но и активного участника. Подписанный недавно главой государства закон о государственно-частном и муниципальном частном партнерстве сблизил муниципальное управление с бизнесом. Органы местного самоуправления получили возможность на равных разговаривать не только с местными предпринимателями, но и с крупными корпорациями о сопряжении деловой деятельности с интересами местного сообщества на территории присутствия бизнеса. Закон открывает возможность самодостаточным муниципальным образованиям, региональным столицам, крупным промышленным городам вернуть утраченное в результате разных реформ влияние на сферу здравоохранения и образования, культуры и отдыха, спорта и туризма. Объектами МЧП могут быть медицинские учреждения, санатории и курорты, учреждения образования, культуры и спорта, дома отдыха и туристические комплексы.

Таким образом, на уровне местного самоуправления выход на траекторию устойчивого развития возможен только при условии консолидации усилий органов местного самоуправления, населения и частного бизнеса как равноправных партнеров. И именно этим объясняется актуальность использования МЧП в современном мире.

Муниципально-частное партнерство может выступать гибким инструментом стратегического развития муниципального образования. В зависимости от исторических особенностей, уровня социально-экономического развития, территориально-отраслевой специализации могут формироваться различные модели МЧП.

Целями муниципально-частного партнерства являются:

- объединение муниципальных и частных ресурсов, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, научно-технические, на взаимовыгодной основе для решения вопросов, отнесенных в соответствии с законодательством к полномочиям органов местного самоуправления муниципального образования;

- повышение доступности и улучшение качества продукции (работ, услуг), предоставляемых потребителям на территории муниципального образования, за счет привлеченных средств внебюджетных источников для реализации общественно значимых программ и проектов в социально-экономической сфере на территории муниципального образования с использованием средств бюджета муниципального образования и объектов муниципальной собственности муниципального образования.

Задачами муниципально-частного партнерства должны быть:

- привлечение частных ресурсов для решения вопросов местного значения муниципального образования, в том числе создание, реконструкция, модернизация, обслуживание, эксплуатация общественно значимых объектов на территории муниципального образования;

- повышение эффективности использования муниципального имущества;

- привлечение дополнительных доходов в бюджет;

- техническое и технологическое развитие общественно значимых объектов на территории муниципального образования;

- повышение конкурентоспособности местной продукции (работ, услуг) и их производителей, исполнителей, а также обеспечение высокого качества продукции (работ, услуг), предоставляемых на территории муниципального образования;

- создание новых рабочих мест.

Муниципально-частное партнерство должно основываться на принципах:

- законности;
- добросовестного и взаимовыгодного сотрудничества сторон МЧП;
- равноправия сторон МЧП;
- договорной основы взаимоотношений сторон МЧП;
- разделения ответственности, рисков и выгоды между сторонами МЧП;
- кооперации материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических ресурсов;
- гласности и прозрачности отношений сторон МЧП.

Муниципально-частное партнерство не может быть самоцелью. Каждый проект МЧП должен иметь целью решение какой-либо задачи социально-экономического развития муниципального образования. Иначе такие проекты будут служить только частным интересам, которые реализуются за счет муниципального имущества и бюджетных средств, что мало чем отличается от простой коррупции. Прежде чем определиться с выбором формы МЧП следует установить критерии отбора приоритетных для муниципального образования отраслей, в которые нужно привлекать инвестиции и которые нужно развивать в первую очередь, ввиду постоянной ограниченности ресурсов. Необходимо учитывать, что в МЧП участвуют две стороны. Соответственно инициаторами конкретных проектов МЧП могут быть обе стороны. Нельзя забывать и о третьей стороне - населении, от имени которого и во благо которого обязаны действовать органы МСУ. Немаловажным условием для обоснования целесообразности проектов МЧП нужны условия, мотивирующие всех инициаторов проектов, в том числе признание общественной значимости проектов, обеспечение ресурсами, главным образом финансовыми. Начальные условия могут определяться программами социально-экономического развития муниципальных образований, конкретными целевыми программами.

Финансовое участие муниципального образования в муниципально-частных партнерствах в соответствии с законодательством Российской Федерации и бюджета муниципального образования строится по различным направлениям:

- предоставление муниципальных гарантий в обеспечение надлежащего исполнения партнером обязательств, возникающих в связи с привлечением заемных средств для исполнения соглашения;
- осуществление закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд муниципального образования;
- предоставление частному партнеру субсидий в целях возмещения недополученных доходов и финансового возмещения затрат в связи с производством и реализацией товаров, выполнением работ, оказанием услуг при исполнении соглашения.

Одновременно частный партнер должен принять на себя обязательства:

- по полному или частичному финансированию и эксплуатации и техническому обслуживанию объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- по разработке и согласованию проектной документации;
- по созданию или реконструкции объекта соглашения о МЧП.

Список литературы

1. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660.
2. Постановление Правительства РФ от 31.03.2015 г. № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения». URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/42160.html>.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: www.gos-zakaz.com/law/fcs.html.
4. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». URL: <http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html>.
5. Данные о проведении торгов и других способах размещения заказов для муниципальных нужд. URL: <http://www.gks.ru/metod/torg.html>.
6. Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. URL: <http://www.hse.ru/news/17990346.html>.
7. Сычева И. В., Найденов И. А. Исследование форм и механизмов государственно-частного партнерства в мировой и отечественной практике // Экономические и юридические науки. – 2010. - № 2-2. – С. 23-33.
8. Федоров Е. А. Государственно-частное партнерство – важнейший и универсальный механизм развития экономики // Национальные проекты. URL: <http://eafedorov.ru/node608.html>.
9. URL: www.gosfinansu.ru.
10. URL: www.kommersant.ru.