

УДК 330.322.16

Резников Я.К., Шахворостов Г.И.

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ*

Аннотация: В статье исследуются основные проблемы, которые связаны с организацией и реализацией МЧП-проектов, а также задачи, вытекающие из рассмотренных проблем.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, государство, бизнес, проект

UDK 330.322.16

Reznikov Y.K., Shakhvorostov G.I.

PROBLEMS AND TASKS OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

Abstract: The article explores the main problems that are related to the organization and implementation of MPP projects, as well as the tasks arising from the problems discussed.

Key words: public-private partnership, municipal-private partnership, state, business, project

Будучи масштабными инвестиционными проектами, участники проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства сталкиваются с большим количеством проблем при их реализации, такими как, доходность и эффективность от реализации; финансовый риск; недостаток профессиональной квалификации, опыта и производственных мощностей; риск пересмотра

условий соглашения; риски, связанные с гарантией качества; проблема привлечения частных инвесторов в малые муниципальные образования [7].

Тем не менее, и государство и частный бизнес видят большие перспективы за реализацией данных проектов в области публичной инфраструктуры. На сегодняшний день многие объекты публичной инфраструктуры, стратегически важные для страны и для населения, находятся в упадке, такие как школы, больницы, культурные объекты. Государство не всегда может при помощи собственных средств решить проблемы, связанные с перечисленными объектами. В таких ситуациях государство ожидает помощь от частного бизнеса и приход частного капитала. Однако, в отсутствии привлекательных проектов, отсутствия льгот и гарантий для бизнеса, этого не происходит. Несмотря на то, что определенный опыт в сфере реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России уже накоплен, рано говорить о полном становлении этого института.

Обозначим ряд основных проблем, которые связаны с организацией и реализацией МЧП-проектов, а также задачи, вытекающие из рассмотренных проблем.

Проблема 1. Одним из не решенных пока вопросов остается оценка эффективности проектов МЧП.

Федеральный закон о ГЧП [1] выделяет два критерия, на основе которых проводится оценка эффективности проекта перед рассмотрением проекта на определение его сравнительного преимущества:

- 1) финансовая эффективность проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства;
- 2) социально-экономический эффект от реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного

партнерства, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Следует отметить, что муниципальные правовые акты, регулирующие МЧП, более подробно подходят к вопросу проведения эффективности, начиная от закрепления принципов: максимальной эффективности использования средств местного бюджета при реализации муниципально-частного партнерства и эффективности реализации проектов муниципально-частного партнерства, включая разработку методических рекомендаций по проведению эффективности.

Как представляется, разработка порядка и методики оценки эффективности проектов ГЧП и МЧП на федеральном уровне должна вобрать в себя лучшие практики субъектов РФ и муниципалитетов. Только в этом случае механизм проведения эффективности проектов будет действовать надлежащим образом, поскольку качественно разработанная методика позволит дать объективную оценку проекту на этапе его структурирования, избежать ошибок при принятии решений, а также обеспечит максимально комфортные сроки их рассмотрения.

Проблема 2. Существуют проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и предпринимательства.

Для реализации социально-значимых проектов, таких как: строительство и поддержание дорог; строительство социальной инфраструктуры; обеспечение системой водоснабжения, энергоснабжения и др., муниципалитеты получают незначительную поддержку со стороны федеральных органов власти. Поэтому просто необходимо привлекать частный капитал, для решения социально - значимых проблем.

Однако нередко возникают проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и предпринимательства. Зачастую складываются ситуации,

при которых муниципальные власти, не доверяют частным организациям, предполагая, что те, в погоне за прибылью, вторгаясь в сектор муниципальных услуг и жизнеобеспечения, потеряют уровень качества предоставляемых услуг. Частный сектор, по мнению муниципальных служащих, будет стремиться завысить цену, то есть всячески увеличить свою прибыль за счет предоставляемых услуг населению, но такая проблема может произойти только в случае полной приватизации инфраструктуры [2].

Внешние источники финансирования обеспечивают возможность развития проекта на первых его этапах. По исследованию Дубинина В.В., аспиранта кафедры «финансы и кредит», Дальневосточного федерального университета, среднее соотношение собственных и заемных средств, вложения в проект составляет 20:80 [3]. Исходя из выше изложенного, можно прийти к выводу, что муниципально-частное партнерство - это особый вид хозяйственных взаимоотношений между муниципалитетами и частными предприятиями, который повышает эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Проблема 3. Дисбаланс экономического комплекса местного самоуправления.

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно расширил полномочия органов государственной власти субъектов РФ, связанные с возможностью регулирования ими отношений по решению вопросов местного значения, в том числе в области управления муниципальным имуществом, перераспределению

данных вопросов, а также полномочий по их решению законами субъектов РФ. Во многих субъектах РФ это породило ситуацию дисбаланса экономического комплекса местного самоуправления, муниципалитеты были лишены значительной части собственных источников дохода, а бюджеты муниципальных образований начали формироваться в основном на основе субсидий из бюджетов субъектов РФ.

Учитывая преимущественно затратный характер объектов муниципальной собственности, возникла опасность ее массового отчуждения путем продажи по минимальным ценам, а в отношении части объектов – их полное разрушение по причине коммерческой невыгодности и экономической нецелесообразности вложений бюджетных средств в ремонтные работы [9].

На наш взгляд по цели управления, объекты муниципального недвижимого имущества могут быть условно разделены на две группы: непригодные для извлечения дохода и коммерческие. При этом для каждой из обозначенных групп целесообразно применять свой инструментарий, который с учетом реалий требует использования органами местного самоуправления методов и приемов, доказавших свою результативность в коммерческом секторе [5].

Особое внимание, на наш взгляд, необходимо уделить управлению комплексом объектов недвижимости, в этом случае активный арендный менеджмент является одной из важнейших составляющих эффективной системы управления.

В отношении же объектов муниципального недвижимого имущества непригодных для извлечения дохода эффективным инструментарием управления является реализация проектов муниципально-частного партнерства.

Проблема 4. Основной проблемой широкого привлечения частных инвесторов является наличие ограничений действующего законодательства, не

отражающего в полной мере права и обязанности частных операторов в отношении муниципальных органов власти и наоборот (гарантии, разделение рисков, решение конфликтных ситуаций).

В России при управлении государственным и муниципальным имуществом, несомненно, преобладают интересы публичного партнера над интересами частного [4]. В тоже время для рационального и эффективного управления в долгосрочном периоде необходимо построение справедливых и сбалансированных коммерческих взаимоотношений между представителями муниципального и частного секторов.

Государственное и муниципальное имущество практически всегда рассматривается как экономическая категория для пополнения бюджета соответствующего уровня, и ее социальное предназначение уходит на второй план, что является недопустимым и должно исключаться путем рационального и взвешенного применения тех или иных методов управления.

Проблема 5. В настоящее время во многих муниципальных образованиях отсутствует инфраструктурное обеспечение проектов МЧП, а это значит, что заключение таких соглашений реализуется по следующей схеме:

1) Составляется проект договора о МЧП, инициаторами которого могут выступать как заинтересованный отдел администрации муниципального образования, так и само предприятие.

2) Правовое управление администрации муниципального образования визирует и принимает к рассмотрению проект. В случае успешного согласования он подписывается главой муниципального образования или иным уполномоченным лицом.

3) В процессе реализации проекта администрацией муниципального образования отслеживается движение денежных средств, поступающих от предприятий.

Однако данная схема заключения проектов МЧП имеет неупорядоченный характер, что затрудняет эффективное сотрудничество.

Во-первых, отсутствует единый координатор заключения подобных соглашений, в качестве которого может выступать, например, орган муниципальной власти, ответственный за сопровождение проектов МЧП, или расширенная рабочая группа с привлечением внешних экспертов.

Во-вторых, отсутствует обратная связь по реализации соглашений, вследствие чего теряется контроль со стороны муниципалитета над реализацией проекта.

В-третьих, отсутствует механизм контроля эффективности реализации проекта, что может привести к снижению эффективности выделяемых средств, конфликту интересов между бизнесом и органом местного самоуправления.

Проекты в рамках МЧП нередко реализуются в сфере жилищного строительства.

Одной из актуальных проблем, сдерживающих развитие жилищного строительства, является большое количество административных процедур на всех этапах строительства многоквартирного жилого дома (Таблица 1).

Таблица 1. Количество административных процедур на отдельных этапах реализации инвестиционного проекта по строительству многоквартирного дома в некоторых городах России, единиц [6]

| Этап реализации проекта | Екатеринбург | Кемерово | Томск | Красноярск | Челябинск | Новосибирск | Пермь |
|---|--------------|----------|-------|------------|-----------|-------------|-------|
| Землеустроительная и градостроительная подготовка | 6 | 14 | 7 | - | 13 | 7 | 7 |
| Проектирование | 21 | 18 | 23 | 12 | 21 | 18 | 7 |
| Строительство | 45 | 33 | 30 | 31 | 42 | 36 | 45 |
| Ввод в эксплуатацию | 36 | 30 | 29 | 30 | 34 | 33 | 25 |

| | | | | | | | |
|---|-----|----|----|---|-----|----|----|
| Государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав собственности на объекты недвижимости | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Всего | 111 | 98 | 92 | - | 113 | 97 | 87 |

Как видно из представленных в таблице данных, г. Кемерово «лидирует» по числу административных процедур на таком этапе как землеустроительная и градостроительная подготовка – число процедур составляет 14. Этот этап включает в себя получение прав собственности на земельный участок или, в случае, если участок находится в собственности, то получение градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ).

Проведенный в первом квартале 2014 г. опрос руководителей строительных организаций Кемеровской области показал, что основными факторами, ограничивающими строительную деятельность, также являются [8, 10-14]:

- высокий уровень налогов (58%);
- недостаток финансирования (22%);
- высокая стоимость материалов (20%);
- недостаток квалифицированных рабочих (18%) и др.

Таким образом, в качестве развития муниципального законодательства предлагается сформировать правовую основу муниципально-частного партнерства и, в частности, в отношении жилищного строительства, установить следующие обязательства партнеров по соглашению о МЧП.

Со стороны органов местного самоуправления возможно оказание различных форм поддержки, в частности:

- предоставление субсидий (компенсаций) частному партнеру на полное или частичное возмещение затрат на погашение кредитов (процентов), привлеченных для комплексного освоения территории;
- предоставление частному партнеру муниципальных гарантий по таким кредитам;
- предоставление частному партнеру прав на использование типовой проектной документации;
- оказание частному партнеру консультационной и информационной поддержки, в том числе при взаимодействии с ресурсоснабжающими организациями.

Таким образом, отношения между муниципалитетами и частными компаниями, очень важная составляющая для развития муниципального образования. На данный момент основным препятствием для развития таких взаимоотношений - является недоверие органов местного самоуправления к предпринимателям. Тем не менее, преимущества, которые возникают при реализации подобных отношений, а также заинтересованность государства в развитии экономики, именно муниципально-частное партнерство в будущем должно развиваться во всех регионах нашей страны.

Список использованных источников

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ // Российская газета. 2015. 17 июля. № 6727 (156).
2. Анюшев Ю.Б. Малое предпринимательство в системе муниципально - частного партнерства // Экономические науки. 2010. Т.70. № 9. С.25-30.

3. Асаул А. Н., Войнаренко, Крюкова ИВ, Люлин П.Б. Организация предпринимательской деятельности: учебник 5-из-е. М., 2016. С.75.
4. Касторнова Ж.С. Обзор методик оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства в России и за рубежом // Вектор экономики. 2016. № 6 (6). С. 32-43.
5. Коновалов А.А. Пути повышения эффективности муниципального управления // Ростовский научный журнал. 2017. № 4. С. 46-52.
6. Начева Д.К. Роль муниципально-частного партнерства в социально-экономическом развитии города // SCI-Article. 2015. № 27. С. 28.
7. Овчинников С.А., Земсков М.Д. Анализ политического риска проектов государственно-частного партнерства // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2013. № 1. С. 108-111.
8. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>.
9. Фивейская Е.С. Совершенствование механизма управления муниципальной собственностью // Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 4-х частях. Под общей редакцией Ж.А. Шаповал. 2017. С. 141-144.
10. Заварзина А.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и перспективы развития / В.В. Заварзина, Е.М. Лещенко, А.С. Степаненко // Регион: государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]. - Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2016. - № 4(8). - Режим доступа <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2017/01/RegionGMU070408.pdf> (дата обращения 27.09.2017).
11. Шахворостов Г.И. Применение государственно-частного

партнерства для развития экономики регионов / Г.И. Шахворостов, А.В. Ягодкина // Государство и общество в современной политике: сборник научных статей. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 211-217.

12. Ягодкина А.В. Основные направления государственно-частного партнерства для развития экономики регионов / А.В. Ягодкина, Г.И. Шахворостов // Социально-политические процессы в современном мире: взгляд молодых: материалы студенческой научно-практической конференции. – Воронеж: Редакционно-издательский отдел Воронежского филиала РАНХиГС, 2017. С. 166-170.

13. Ягодкина А.В. Политика применения государственно-частного партнёрства для развития экономики регионов / А.В. Ягодкина, Г.И. Шахворостов // Актуальные проблемы мировой и европейской политики: межвузовская научно-практическая конференция. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2017. С. 306-313.

14. Ягодкина А.В. Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент развития экономики регионов / А.В. Ягодкина, Г.И. Шахворостов // Государственная и муниципальная служба в России: опыт, проблемы, перспективы развития: материалы IX Международной научно-практической конференции. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 238-245.