

УДК 330.322

АКТИВИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**Акимова Ю.А., Коваленко Е.Г.***Национальный исследовательский Мордовский государственный университет,
Саранск, e-mail: yuaakimova@mail.ru, kovelena13@mail.ru*

Статья посвящена актуальным проблемам развития муниципально-частного партнерства в Российской Федерации. Механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнерства являются современными эффективными инструментами для обеспечения устойчивого развития территорий. Они имеют ряд несомненных преимуществ, среди которых улучшение условий проживания населения, увеличение количества рабочих мест, развитие социальной инфраструктуры, снижение бюджетной нагрузки и многие другие. При этом применение данного механизма не лишено проблем и недостатков. Особое внимание в статье уделено разработанности нормативно-правового механизма реализации партнерства государства и бизнеса на территории российских муниципалитетов. В работе авторами на основе проведенного анализа разработана концепция активизации внедрения механизмов муниципально-частного партнерства. Он включает ряд последовательных этапов, среди которых: стратегический анализ развития территории, определение приоритетных отраслей для этого инструмента развития, определение критериев отбора проектов муниципально-частного партнерства и выбора оптимальных форм их реализации с учетом особенностей развития отдельной территории, разработка концепции и положений о муниципально-частном партнерстве с учетом территориальных особенностей. По мнению авторов, для более активного развития муниципально-частного партнерства необходимым является использование комплексного подхода, который будет сочетать интересы всех участников партнерства, а также предусматривать меры стимулирования участников.

Ключевые слова: муниципальные образования, социально-экономическое развитие, муниципально-частное партнерство, нормативно-правовое регулирование

ACTIVATION OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISMS AT SUB-REGIONAL LEVEL**Akimova Yu.A., Kovalenko E.G.***National Research Mordovia State University, Saransk, e-mail: yuaakimova@mail.ru, kovelena13@mail.ru*

The article is devoted to urgent problems of the development of municipal-private partnerships in the Russian Federation. Public-private partnership and municipal-private partnership mechanisms are modern effective tools for ensuring sustainable development of territories. They have a number of undeniable advantages, including an improvement in the living conditions of the population, an increase in the number of jobs, the development of social infrastructure, a reduction in the budgetary burden, and many others. Moreover, the use of this mechanism is not without problems and shortcomings. Particular attention is paid to the development of a mechanism for regulating the implementation of partnerships between the state and business in the territory of Russian municipalities. Based on the analysis, the authors developed a mechanism to increase the efficiency of the implementation of municipal-private partnership mechanisms. It includes a number of successive stages, including a strategic analysis of the development of the territory, identification of priority sectors for this development tool, determination of selection criteria for municipal-private partnership projects and selection of optimal forms for their implementation, taking into account the peculiarities of the development of a particular territory, development of the concept and provisions on the municipal-private partnership, taking into account territorial features. According to the authors, for more active development of municipal-public partnerships, it is necessary to use an integrated approach that will unite the interests of all participants in the partnership, as well as provide incentive measures for participants.

Keywords: municipalities, socio-economic development, municipal-private partnerships, legal regulation

В настоящее время актуальной является проблема высокого уровня дифференциации регионов и муниципальных образований в России, что подтверждает необходимость осуществления более активного взаимодействия федерального центра с регионами. Одним из приоритетов в решении этой проблемы можно считать активизацию инвестиционной деятельности как условие интенсивного социально-экономического развития территорий муниципальных образований. Определенные условия для этого в России уже созданы. Так, функционируют особые

экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, инновационные территориальные кластеры, технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы и т.п. Таким образом, можно сделать вывод, что муниципальные органы власти имеют реальные возможности оказывать влияние на инвестиционный климат через создание имиджа территории и формирование современной инвестиционной инфраструктуры. Во многом этому процессу должно способствовать более активное и эффективное применение меха-

низмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Мировой опыт свидетельствует, что использование ГЧП способствует активизации потенциала регионов. Это справедливо и для России, сформировавшей правовую базу и накопившей определенный опыт в этой сфере. Реализуется порядка 3000 проектов с объемом инвестиций более 2,6 трлн руб., из которых $\frac{3}{4}$ – это частные инвестиции в региональные и муниципальные проекты. Для того чтобы эта тенденция стала устойчивой, должны заработать соответствующие институты и механизмы [1].

Материалы и методы исследования

Материалами для проведения исследования выступили нормативные документы, аналитические статьи, статистические сборники. В ходе исследования были использованы системный и абстрактно-логический методы, а также методы сравнительного анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

Основными преимуществами ГЧП и МЧП для экономики можно считать, прежде всего, снижение бюджетной нагрузки на государство, привлечение средств частного бизнеса к финансированию строительства и эксплуатации промышленных объ-

ектов с длительным сроком окупаемости под гарантии государства, привлечение инвестиций в экономику и социальную сферу муниципальных образований, обеспечение эффективного использования потенциала территории, распределение ответственности между государством и частным бизнесом и др. На рис. 1 представлены основные направления реализации проектов МЧП.

Однако развитие ГЧП и МЧП тесно связано с целым комплексом проблем. Во-первых, это недостатки в системе стратегического планирования, связанные с несогласованностью стратегий федерального, регионального и муниципального уровня. Во-вторых, это отсутствие взаимодействия стратегий с конкретными инвестиционными инструментами, то есть источниками инвестиций, обеспечивающими реализацию стратегии. Как правило, основным и практически единственным инструментом реализации стратегии является федеральная целевая программа и практически не учитываются другие инвестиционные инструменты. В-третьих, при реализации крупных инвестиционных проектов на определенной территории, в большинстве случаев отсутствует единая стратегическая цель участников инвестиционного процесса. В-четвертых, наличие задолженности у муниципальных предприятий, и, как следствие, невозможность их передачи частным партнерам в качестве объекта МЧП [2].



Рис. 1. Сферы реализации проектов МЧП

Немаловажное значение в активизации механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства имеют правовые условия. Так, законом определены меры финансового участия государства при реализации концессионных проектов на федеральном уровне. Следующим этапом должно стать адресное введение мер стимулирования частных партнеров для участия в проектах МЧП, направленных на развитие территории. Это могут быть меры, снижающие и сглаживающие различного рода риски [3], возникающие при реализации проекта: льготное или безвозмездное подключение к инженерным коммуникациям; обеспечение открытого доступа потенциальных партнеров к информации об аналогичных уже реализованных проектах; льготные условия налогообложения, предоставление субсидий организациям, предоставляющим коммунальные услуги по тарифам для населения, на возмещение недополученных доходов. Важной также является разработка стратегии взаимодействия государства и бизнеса, в которой должны в максимальной степени учитываться не только интересы обеих сторон проекта, но и потребности социального и экономического развития территории.

Наиболее ярким в этой области является опыт Самарской области. Еще в 2009 г. была принята Концепция реализации проектов, основанных на принципах ГЧП [4]. Регион с 25 места в 2012 г. поднялся до 1 места в 2017 г. В основу развития ГЧП в регионе были положены такие факторы, как развитие институциональной среды и нормативно-правовых основ. В 2019 г. Самарская область заняла первое место в Национальной премии «РОСИНФРА» в номинации «Квалифицированный заказчик». Это передовой регион по количеству введенных объектов на основе концессионных соглашений (13 объектов в сфере здравоохранения, спорта и ЖКХ и привлечением внебюджетных средств в размере 6,15 млрд руб.). Кроме того, в регионе разработана и внедрена информационная система Портал ГЧП, где представлена информация по 220 проектам.

На втором месте в рейтинге регионов ПФО находится Нижегородская область, которая была одним из первых регионов ПФО, где был принят собственный закон о ГЧП (2010 г.). Регион в течение последних лет находится в группе лидеров среди российских регионов по применению данных механизмов в реализации разнообразных проектов. Мероприятия по реализации проектов муниципально-частного партнерства включаются также в программные документы развития инвестиционной деятельности

в муниципальных образованиях. В области уже эксплуатируется целый комплекс объектов, построенных на принципах муниципально-частного партнерства:

– спортивные объекты (физкультурно-оздоровительные комплексы на территории Краснобаковского, Лукояновского, Павловского, Тоншаевского и Воскресенского районов, оснащенные оборудованием; физкультурно-оздоровительные комплексы на территориях Арзамасского, Городецкого, Починковского районов, а также ледовые дворцы в Навашином и Сеченовском районах, оснащенные оборудованием);

– объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов (межмуниципальный полигон для размещения непригодных к переработке ТБО на территории Балахнинского района; мусоросортировочный комплекс с межмуниципальным полигоном для размещения непригодных к переработке ТБО на территории Городецкого района).

Концепции развития ГЧП в целом или в отдельных отраслях приняты в республиках Бурятия [5], Саха (Якутия) [6] и Крым [7]; Калужской [8], Орловской [9], Ярославской областях [10]. В Томской области были приняты Концепции реализации отдельных проектов ГЧП, например «Детские сады Томской области», «Дошкольные образовательные организации муниципального образования «Город Томск», «Реконструкция объектов для нужд областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Бюро судебно-медицинской экспертизы Томской области» и другие.

Значимым фактом в развитии указанных процессов была разработка и принятие в 2014 г. регионального ГЧП-стандарта, который предусматривал прохождение ряда последовательных этапов, позволяющих внедрить ГЧП и МЧП практики [11]. Этапы стандарта были почти полностью реализованы в большинстве регионов, но при этом в отдельных муниципалитетах страны достаточно низкий уровень внедрения практик МЧП-проектов. На наш взгляд, важную роль играет формирование инвестиционного и инновационного потенциала муниципалитетов.

Во всех регионах страны приняты нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные вопросы государственно-частного партнерства. Проведенный анализ показал, что в отдельных регионах ПФО более 30% муниципальных образований приняли нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы реализации муниципально-частного

партнерства. К таким регионам относятся Республика Татарстан (37%), Удмуртская республика (40%), Чувашская республика (42%), Самарская область (33%) (рис. 2). Стоит заметить, что ни в одном из регионов не принята стратегия развития МЧП, но отдельные элементы реализации механизма МЧП рассматриваются в стратегических документах развития инвестиционной деятельности. Однако, несмотря на принятые нормативно-правовые акты, в данной сфере на муниципальном уровне остается еще много неурегулированных вопросов (порядок проведения экспертизы, процедуры публичного обсуждения, мониторинг реализации и т.п.) [12].

Несмотря на значительный интерес частных инвесторов к объектам социальной

инфраструктуры, некоторые ограничения не позволяют активизировать данный процесс. Это связано: с необходимостью проведения процедуры оценки сравнительного преимущества проекта в отраслях социальной сферы, при этом эффективность от реализации проекта за счет бюджета и с применением механизма ГЧП; со сложностью применения механизма гарантированной доходности; с различной системой ценообразования в бюджетной сфере и в рыночных условиях; с наличием повышенной степени неопределенности по срокам окупаемости в социально-ориентированных проектах; с невозможностью полного возмещения затрат инвестора на реализацию проекта ГЧП за счет платежей публичного партнера [13].



Рис. 2. Муниципальные образования ПФО, принявшие нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные вопросы реализации МЧП (составлено авторами по данным СПС «КонсультантПлюс»)

Механизм активизации ГЧП и МЧП в целях обеспечения развития территории, на наш взгляд, должен включать следующие этапы:

1 этап – проведение стратегического анализа развития территории;

2 этап – выявление приоритетных отраслей для развития механизмов ГЧП / МЧП в муниципальных образованиях;

3 этап – разработка региональной концепции развития ГЧП / МЧП;

4 этап – определение порядка взаимодействия Регионального центра ГЧП с муниципальными образованиями при реализации концессионных соглашений и МЧП-проектов;

5 этап – определение критериев отбора МЧП-проектов и выбора оптимальных форм их реализации с учетом особенностей развития отдельной территории;

6 этап – разработка и утверждение положений о муниципально-частном партнерстве;

Таким образом, реализация предложенного подхода позволит реализовать механизмы стратегического планирования на территории муниципалитетов, а также стимулировать развитие рынка применения МЧП, повысить качество и эффективность реализуемых МЧП-проектов. Немаловажным аспектом в решении вопросов активизации механизмов муниципально-частного партнерства является разработка и внедрение мер стимулирования как местных властей, так и бизнес-структур к реализации таких проектов. Одним из решений может стать объединение отдельных инвестиционных проектов в единый комплексный проект развития территорий, предусматривающий использование различных механизмов привлечения внебюджетных источников, в том числе и механизмов ГЧП и МЧП. Следует отметить, что в ряде регионов подобные практики уже реализуются (проекты комплексного развития Южной Якутии, Нижнего Приангарья, «Урал промышленный. Урал полярный»).

Заключение

Для активизации использования механизмов ГЧП и МЧП считаем необходимым применение в этой области комплексного подхода в целях достижения баланса интересов всех субъектов экономической деятельности. При этом данный механизм должен включать в себя широкую совокупность взаимосвязанных и последовательных действий со стороны законодательных и исполнительных властей территории и бизнес-сообщества. Практика показывает, что успешно реализованные проекты ГЧП и МЧП способствуют устойчивому соци-

ально-экономическому развитию муниципальных образований и субъектов РФ, активизации в них потенциала для реализации ими собственных проектов уже без привлечения средств из федерального бюджета. В перспективе механизмы ГЧП и МЧП могут работать также и в рамках национальных проектов. Реализация национальных проектов является значимым ресурсом повышения качества жизни, ускорения экономического роста и улучшения структуры экономики. Активное участие в их реализации не только способствует решению соответствующих задач социального плана, но и позволяет отработать механизмы взаимодействия в рамках ГЧП с целью запуска и реализации дальнейших проектов.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Республики Мордовия в рамках научного проекта № 18-410-130002 «Разработка моделей и механизмов устойчивого социально-экономического и экологического развития муниципальных территорий Республики Мордовия с учетом их пространственной дифференциации».

Список литературы

1. Борщевский Г.А. Оценка деятельности региональных правительств по привлечению внебюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 7–41.
2. Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2017_10/2017_10_31_okmo/fl/m-ch_p_pr_reg_2017_10_31.pdf (дата обращения: 19.04.2020).
3. Акимова Ю.А., Кочеткова С.А. Взаимодействие государства и бизнеса: финансовые проблемы и риски // Финансовая экономика. 2018. № 7. С. 1908–1912.
4. Постановление Правительства Самарской области от 24.06.2009 № 291 «Об утверждении Концепции реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/945023756> (дата обращения: 19.04.2020).
5. Постановление Правительства Республики Бурятия от 31.08.2011 № 466 «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Бурятия на 2011–2015 годы». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/453111123> (дата обращения: 19.04.2020).
6. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 15.05.2013 № 135 «О Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Саха (Якутия)». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/473501429> (дата обращения: 19.04.2020).
7. Распоряжение Совета министров Республики Крым от 14.01.2020 № 6-р «Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Крым на 2020–2025 годы». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/561686575> (дата обращения: 19.04.2020).
8. Постановление Правительства Калужской области от 22.04.2013 № 205 «Об одобрении Концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Калужской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/464900852> (дата обращения: 19.04.2020).

9. Распоряжение Правительства Орловской области от 01.04.2013 № 137-р «О Концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Орловской области». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/28521996/> (дата обращения: 19.04.2020).

10. Приказ Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 14.05.2013 № 9 «Об утверждении концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Ярославской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW086;n=61764#0219931675923545> (дата обращения: 19.04.2020).

11. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ. [Электронный ресурс]. URL:

https://www.investrm.ru/upload/gchp/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%93%D0%A7%D0%9F_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82.pdf (дата обращения: 19.04.2020).

12. Моисеева И.В. Муниципально-частное партнерство: необходимость и перспективы развития // Контентус. 2015. № 10. [Электронный ресурс]. URL: <http://kontentus.ru/wp-content/uploads/2015/10/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%D1%81%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B0-%D0%98.%D0%92..pdf> (дата обращения: 19.04.2020).

13. Завьялова Е.Б., Ткаченко М.В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2018. № 1. С. 61–75.