

## **Частно-общественное партнерство как механизм развития местного самоуправления**

**Валишвили М.А.**, к.э.н., старший преподаватель кафедры ГиМУ  
ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет  
экономики, статистики и информатики (МЭСИ)»

**Аннотация.** В современной России практика партнерских отношений между органами местного самоуправления, частными предпринимателями и обществом находятся на пути становления.

Организация равноправного диалога и осознание интересов каждой из сторон партнерства для решения социально-экономических проблем муниципального образования является актуальной задачей.

Данная статья посвящена особенностям и возможностям организации частно-общественного партнерств на муниципальном уровне.

**Ключевые слова:** партнерство, муниципальное образование, местное самоуправление, социально-экономическое развитие.

### **Private and public partnership as mechanism of development of local government**

**Valishvili M.A.**,  
Chair of the public and mu-nicipal administration,  
Moscow State University of Economics, Statistics, and Informatics

**Annotation.** In modern Russia practice of partnership between local governments, private entrepreneurs and society are on the way of formation.

The organization of equal dialogue and awareness of interests of each of the parties of partnership for the solution of social and economic problems of municipality is an actual task.

This article is devoted to features and opportunities of the organization private and public partnership at the municipal level.

**Keywords:** partnerships, municipal unit, local government (municipal administration), social and economic development.

Преобразования в системе местного самоуправления, проводимые последние годы нацелены на укрепление данного института и повышение самостоятельности муниципальных образований. Главный вопрос, который стоит перед местными властями – найти путь, позволяющий сделать муниципальное управление наиболее эффективным. Важнейшим условием достижения подобной эффективности является согласование позиций всех групп интересов, т.е. субъектов местного сообщества, при принятии ключевых решений, определяющих будущее муниципального образования. Согласование целесообразно как при разработке, так и при реализации планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, поскольку зачастую интересы указанных групп влияния не совпадают или противоречат друг другу. Другими словами, планы и программы социально-экономического развития муниципального уровня должны явиться результатом некоего консенсуса. И состояться такой договор может лишь в том случае, если между группами влияния существуют партнерские отношения.

В общем случае, групп влияния три - это собственно органы местного самоуправления, представители предпринимательских структур и общественность. Их взаимовыгодное сотрудничество и партнерство для достижения общих целей составляет суть идеологии, элементы которой сейчас активно обсуждаются на всех уровнях публичной власти под разными названиями: социальное партнерство, частно-общественное партнерство, государственное-частное партнерство, повышение прозрачности управления.

Понятие «частно-общественное партнерство» трактуется различными отечественными и зарубежными авторами по-разному, но во всех определениях

присутствуют некоторые основные черты. Например, под частно-общественным партнерством понимается: «объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора (частных предприятий) на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)» [5, с. 20].

Для более глубокого понимания феномена частно-общественного партнерства необходимо уяснить смысл ключевого слова, а именно «партнерство» [1, с. 196]. Мы можем говорить о двух основных подходах в определении партнерства: экономическом (партнерство как форма организации совместной деятельности на основе договора); юридическом (партнерство как согласование действий сторон, на основе законодательно закрепленных норм).

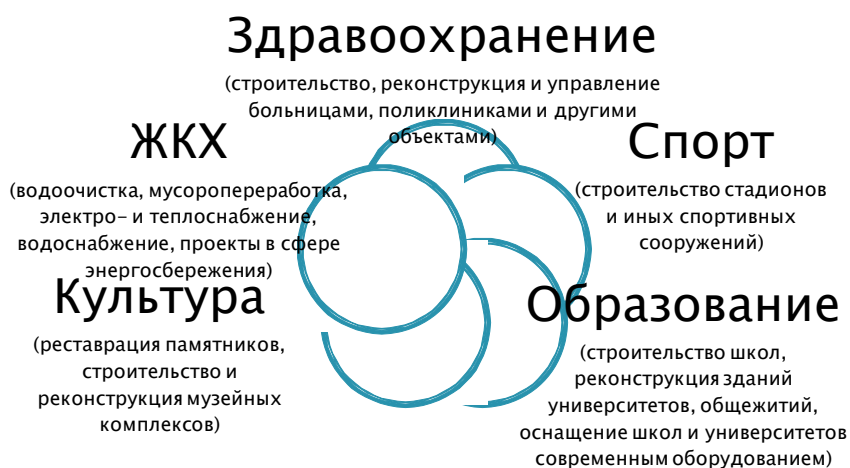
Объективной тенденцией развития современного мирового хозяйства является тесное взаимодействие субъектов частного предпринимательства (бизнеса) и публичной власти. Именно широкое внедрение форм и механизмов частно-общественного партнерства является перспективным направлением преодоления кризисных ситуаций в различных сферах общественной жизни.

Прогрессивная мировая практика показывает, что институты взаимодействия власти и бизнеса, в различных формах, позволяют решить множество долгосрочных социально-экономических проблем, при этом рационально распределив риски между властью и бизнесом. В западных странах с развитой рыночной экономикой подобное сотрудничество применяется, в первую очередь, при реализации крупных инвестиционных проектов связанных с развитием инфраструктуры.

Говоря о партнерстве, необходимо помнить, что «судьба» партнерских отношений зависит, в первую очередь, от социально-экономического курса страны, поскольку направленность именно на построение социального государства предполагает развитие партнерства. Это означает необходимость

развития не только, и не столько правовых основ (т.к. имеющаяся правовая база разработана на должном уровне), сколько учета и совершенствования организационных и экономических основ, а также повышения общего уровня развитости общества [3].

В России формы реализации частно-общественного партнерства на муниципальном уровне развито недостаточно хорошо. Однако даже этот небольшой практический опыт реализации совместных проектов по созданию или управлению объектами общественной инфраструктуры иллюстрирует обширные возможности реализации партнерства в различных областях общественной жизни (см. рис. 1)



*Рис. 1. – Возможные области применения частно-общественного партнерства*

Данные сферы общественной жизнедеятельности выбраны не случайно. Они являются принципиально важными для полноценного развития общества, но при этом являются высоко затратными, что делает их развитие и модернизацию невозможной средствами только местного бюджета. В связи с этим развитие партнерских отношений между субъектами частного предпринимательства и местными властями является эффективным и действенным механизмом хозяйственной деятельности на муниципальном уровне.

Особенности административно-территориального устройства России и значительная территория страны обусловили распространение системы

местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Не секрет, что большинство субъектов федерации являются дотационными, вследствие чего муниципальные образования (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа) вынуждены самостоятельно заботиться о собственном благосостоянии.

Всем известно, что финансовая самостоятельность муниципальных образований резко ограничена размерами финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня (т.е. межбюджетных трансфертов), которые составляют львиную долю в доходах местных бюджетов. Согласно официальным данным, в 2013 году доля межбюджетных трансфертов составляет 61,1% от общего объема доходов местных бюджетов. Межбюджетные трансферты, связанные с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2013 году составили 54,4% от общего объема межбюджетных трансфертов и 46,1% от объема собственных доходов местных бюджетов [4] (структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам за 2013 год представлена на рис. 2). В связи с этим финансовое положение муниципальных образований находится в прямой зависимости от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов федерации местным бюджетам, а также эффективности механизмов их перераспределения между муниципальными образованиями.



*Рис. 2 – Структура межбюджетных трансфертов в 2013 г.*

Муниципальные образования должны хотя бы частично обладать реальными собственными финансовыми средствами, которыми они вправе распоряжаться по своему усмотрению. Ведь очевидно, что местное самоуправление не может эффективно развиваться только на дотациях, субсидиях и субвенциях из бюджетов вышестоящего уровня.

Государство и органы местного управления несут ответственность за обеспечение населения общественными благами, в связи с чем, экономическая деятельность в ряде отраслей остается прерогативой государства. В то же время субъекты частного предпринимательства более мобильны, эффективнее используют имеющиеся ресурсы, склонны к инновациям.

Назрела необходимость объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципального образования и бизнеса в рамках совместных коммерческих и некоммерческих структур. Опираясь на них, органы местного самоуправления смогли бы, во-первых, расширить возможности по удовлетворению тех или иных потребностей населения в услугах и товарах, а во-вторых, в результате производственной деятельности этих структур получить дополнительные средства на нужды муниципального образования в виде распределенной прибыли.

Основным субъектом, помимо государства, организующим свою экономическую деятельность через призму гуманизации, должен стать предприниматель [2]. Во многих муниципальных образованиях именно малые и средние предприятия обеспечивают большую часть налоговых поступлений в местные бюджеты и создают основы для будущего устойчивого развития. Местное сообщество в лице органов местного самоуправления стремиться создать благоприятные условия деятельности частных предпринимательских структур посредством совершенствования нормативно-правовой базы, развития инфраструктуры, развития новых форм и механизмов содействия.

В соответствии с действующим законодательством, а именно Федеральным законом №131-ФЗ от 06.10.2003 г., средства местных бюджетов и имущество, находящееся в муниципальной собственности, имущественные

права муниципальных образований составляют экономическую базу местного самоуправления. Следовательно, представители местного сообщества (органы местного самоуправления) вправе заключать соглашения с предпринимательскими структурами в рамках ЧОП.

Одной из форм реализации партнерства местного сообщества и бизнеса является *предоставление на конкурсной основе неэффективно используемого муниципального имущества* в аренду частным организациям, с возможностью дальнейшего выкупа. Таким имуществом могут являться объекты, предназначенные: для обеспечения доступного дошкольного, общего (начального, основного, среднего (полного)) образования; для создания условий оказания медпомощи гражданам на территории муниципального образования; для организации досуга и культурных мероприятий для жителей поселения.

На основании договора между предпринимательской структурой и органом местного самоуправления, неэффективно используемое имущество передается в долгосрочную аренду при условии сохранения профиля деятельности данного объекта и его общедоступности для местного населения. Таким образом, предприниматель получает объект социальной инфраструктуры, в котором он сможет помимо основной профильной деятельности учреждения оказывать гражданам дополнительные платные услуги. Органы местного самоуправления при этом должны обеспечить предпринимателю льготные условия налогообложения, умеренную арендную плату, льготные условия выкупа объекта социальной инфраструктуры.

Другой возможной формой реализации ЧОП является противоположное направление, когда *частный бизнес передает на баланс муниципальных образований объекты социальной инфраструктуры*. Крупные компании несущие социальную ответственность перед своими сотрудниками и обществом заинтересованы в развитии территории, на которой они осуществляют деятельность. При этом важно понимать, что содержание на балансе предприятия социальных объектов напрямую не относящихся к основному производству является экономически невыгодным. Поэтому

предприятие способное создать недостающие, но необходимые и востребованные работниками и членами их семей объекты социального назначения могут передать их на баланс муниципальных образований. Важным условием является сохранение профиля объекта и свободного доступа к предоставляемым услугам работников и членов их семей. Безусловно, не каждое муниципальное образование способно должным образом содержать указанные объекты, однако, посредством дальнейшего развития и реализации партнерских отношений возможно получить поддержку со стороны субъектов предпринимательства.

Еще одной формой взаимодействия местного сообщества и предпринимательства является *контрактное партнерство*. В данном контексте подразумеваются контракты между предпринимателями и органами местного самоуправления на выполнение общественных услуг, которые востребованы гражданами, но не представлены должным образом.

Однако современная экономическая доктрина в сфере взаимодействия бизнеса и органов местного самоуправления ориентирована на минимальное вовлечение органов власти всех уровней в хозяйственную деятельность, что отражает российское гражданское, бюджетное и антимонопольное законодательство, содержащее ряд ограничений хозяйственной деятельности органов местного самоуправления и муниципальных образований. Оно устанавливает серьезные ограничения для участия органов публичной власти (государственных и муниципальных образований) в гражданских правоотношениях.

Таким образом, мы видим, что формирование и развитие частно-общественных партнерских взаимоотношений на муниципальном уровне имеет определенную специфику, которая связана с главной целью реализации партнерства - удовлетворением социально-значимых потребностей местного сообщества, обусловленных совместным проживанием на конкретной территории. Сотрудничество органов местного самоуправления и бизнеса главным образом должно быть *направлено на повышение качества жизни*



*местного сообщества и обеспечить синергетический эффект от объединения имеющихся у партнеров ресурсов (административных, экономических и пр.).*

Другой специфичной чертой и особенностью частно-общественного механизма хозяйствования на муниципальном уровне является роль и место самого населения муниципального образования, которое является и главным клиентом и конечным потребителем создаваемых благ. Поэтому конечный выбор формы реализации партнерства должен остаться за жителями. В качестве примера данного факта мы можем привести организацию предоставления услуг в сфере ЖКХ, в части выбора собственниками жилых и нежилых помещений управляющей или эксплуатирующей организации.

Изучение специфики деятельности частно-общественных партнерств на муниципальном уровне требует научной проработки таких вопросов, как:

- соблюдение принципа комплементарности (дополнительности) создаваемых партнерств;
- определение эффективной формы и механизмов сотрудничества;
- разработка организационных форм взаимодействия;
- учет и согласование интересов партнеров, включая население;
- проработка нормативно-правовой базы ЧОП;
- разработка инструментария оценки экономической эффективности деятельности партнерства.

***Основными результатами ЧОП на местном уровне являются:*** стабильное социально-экономическое развитие муниципального образования, повышение уровня и качества жизни местного сообщества, его объединение на основе общих целей, формирование отношений партнерства и диалога между сообществом и бизнесом. С экономической точки зрения результатом является эффективное использование ресурсов в решении социально-экономических проблем, а также привлечение в экономику муниципального образования инвестиций. Кроме того, мы можем говорить и об укреплении местного самоуправления как института гражданского общества.

Как мы видим, реализация механизма ЧОП имеет высокий потенциал в вопросе устойчивого социально-экономического развития территорий страны. Местное сообщество должно отказаться от роли пассивного получателя субсидий и дотаций, и стать активным экономическим субъектом, эффективным менеджером. Муниципальное образование получает возможность самообеспечения и развития в долгосрочной перспективе.

В качестве **мер развития ЧОП** возможно предложить:

1. закрепление на законодательном уровне понятия ЧОП;
2. внесение поправок в федеральное законодательство (№131-ФЗ) о возможности осуществления ЧОП органами местного самоуправления и предпринимательскими структурами;
3. поощрение предпринимательских структур, участвующих в качестве партнера во взаимоотношениях с органами местного самоуправления (например, льготное налогообложение);
4. предоставление органам местного самоуправления самостоятельности в вопросах выбора частного партнера и сферы партнерских отношений.

Подводя итог, хочу отметить, что для достижения стратегических целей государства, среди которых особое значение имеет содействие развитию ЧК, гуманизация и устойчивость социально-экономического развития, назрела объективная необходимость поиска новых и эффективных механизмов взаимодействия государства, органов местного самоуправления, предпринимательских структур и гражданского общества.

В России существует потенциал развития партнерских отношений. Однако эффективное партнерство реально только при условии ясности и предсказуемости дальнейшего развития. Для восстановления инвестиционного и делового климата, создания новых рабочих мест и наиболее полного удовлетворения потребностей граждан в социально доступных благах необходимо воссоздать такие условия деятельности, которые удовлетворяют требованиям каждой из сторон партнерства.

Важно помнить, что каждый из партнеров выполняя имманентно присущие им функции, не может развиваться в противоборстве с другим партнером. На место противоборства власти, местного сообщества и частных предпринимательских структур должно прийти взаимовыгодное, продуктивное сотрудничество в его высшей форме – партнерстве, предполагающем объединение усилий, аккумуляцию ресурсов, но при этом четкое разграничение функций и ответственности партнеров.

### **Библиографический список:**

1. Валишвили М.А. Гуманизация предпринимательской деятельности как условие устойчивого экономического развития: дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05, 08.00.01. Москва, 2013.

2. Валишвили М.А. Гуманизация предпринимательской деятельности как условие инновационного экономического развития. // Социальная политика и социальное партнерство. – 2013. – № 6. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.panor.ru/journals/sptripartizm/archive/index.php?ELEMENT\\_ID=77535/](http://www.panor.ru/journals/sptripartizm/archive/index.php?ELEMENT_ID=77535/), свободный.

3. Валишвили М.А. Совершенствование социального партнерства как механизма гуманизации и повышения эффективности предпринимательской деятельности. // Управление экономическими системами: (электронный научный журнал). – 2013. – № 7. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://uecs.ru/predprinematelstvo/item/2267-2013-07-30-08-41-02/>, свободный.

4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/gen\\_html/index.php?id=22707&fld=HTML\\_ARCH/](http://minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=22707&fld=HTML_ARCH/), свободный.

5. Роль муниципально-общественного партнерства в социально-экономическом развитии города: Монография / Сульдина Г.А., Глебова И.С., Садырtdинов Р.Р., Владимирова С.А., Кораблев М.М., Сабиров С.И., Абдулганиев Ф.С. – Казань, 2007. – с. 317.