Анализ реализации проектов муниципально-частного партнерства в России

Иванов Д.В., прикрепленное лицо ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», Санкт-Петербург, Россия
Дегтерева В.А., доктор экономических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. Представленная статья посвящена реализации проектов муниципально-частного партнерства в России. В статье рассмотрено текущее состояние муниципально-частного партнерства России, а также выявлены основные проблемы, препятствующие развитию муниципально-частного партнерства в России и предложены возможные пути решения данных проблем.

Ключевые слова: муниципально-частное партнерство, бизнес-структуры, муниципальное образование, социально-экономическое развитие, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Analysis of the implementation of municipal-private partnership projects in Russia

Ivanov D.V., Attached Person, St. Petersburg Polytechnic University of Peter the Great, St. Petersburg, Russia
Degtereva V.A., Doctor of Economics, Associate Professor, St. Petersburg Polytechnic University of Peter the Great, St. Petersburg, Russia

Annotation. The presented article is devoted to the implementation of municipal-private partnership projects in Russia. The article considers the current state of municipal-private partnership in Russia, and also identifies the main problems that

impede the development of municipal-private partnership in Russia and suggests possible solutions to these problems.

Keywords: municipal-private partnerships, business structures, municipalities, socio-economic development, public authorities, local authorities.

Введение

В настоящее время в России наблюдаются тенденции, свидетельствующие о переходе к партнерской модели взаимодействия бизнеса и власти. Ввиду этого на всех уровнях управления государством важное значение отводится совершенствованию системы взаимодействия органов власти и бизнес-структур. Присущие партнерской модели формы взаимодействия находятся на стадии апробации, и еще не накоплено достаточно примеров успешной реализации форм муниципально-частного партнерства. Ввиду этого органы местного самоуправления не спешат к активному внедрению форм двустороннего взаимодействия, а бизнес с опаской относится к инициативам муниципалитетов, о которых он имеет слабое представление. Рассмотрим более детально причины медленного развития данного взаимодействия и выдвинем ряд рекомендаций, по совершенствованию системы МЧП.

Результаты исследования

Муниципально-частное партнерство имеет те же принципы, согласно которым осуществляется подготовка и реализация проектов государственно-частного партнерства. В сущности, главное отличие МЧП от ГЧП – это масштабность проектов.

Публичным партнером в случае муниципально-частного партнерства является муниципальное образование. От его имени, как правило, выступает глава муниципального образования. Однако не редки случаи, когда это делает уполномоченный орган местного самоуправления.

Частным партнером, как и в случае ГЧП, является российское юридическое лицо. Частными партнерами не могут выступать муниципальные и государственные унитарные предприятия, государственные и муниципальные

учреждения, а также иные юридические лица (в том числе НКО), созданные или находящие под контролем публично-правовых образований различного уровня[1].

Ключевым фактором, играющим важную роль в развитии муниципально-частного партнерства, является наличие соответствующих полномочий. Проекты, реализуемые в рамках муниципально-частного партнерства, должны в обязательном порядке соответствовать закрепленным за муниципальным образованием вопросам местного значения.

К ключевым вопросам местного значения относятся:

– дорожная деятельность и обеспечение безопасности дорожного движения;

– организация предоставления населению жилищно-коммунальных услуг (тепло-, электро-, газо-, водоснабжение и водоотведение);

– организация предоставления образовательных услуг;

– создание условий для обеспечения населения услугами в сфере культуры и др.[2]

Также стоит отметить, что в отдельных случаях муниципальные образования могут исполнять отдельные государственные полномочия, переданные в установленном порядке.

В настоящее время не проводилось широкомасштабных исследований муниципально-частного партнерства в РФ. Отсутствует полноценная статистика именно в данном конкретном направлении публично-частного партнерства.

В 2018 году Национальный центр государственно-частного партнерства разработал ТОП-100 планируемых инфраструктурных проектов в субъектах Российской Федерации с использованием механизмов ГЧП.

В таблице 1 представлены вошедшие в данный ТОП-100 проекты МЧП. Их насчитывается ровно четверть – 25 проектов. Данные проекты распределены по направлениям, которые отражают различные полномочия органов местного

[1] Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». — Доступ из СПС Гарант (дата обращения: 07.09.2019).

[2] Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — Доступ из СПС Гарант (дата обращения: 09.09.2019).

самоуправления. Подавляющее большинство проектов (16 проектов) связана с реализацией вопросов местного значения в сфере жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 1

Проекты МЧП, вошедшие в ТОП-100 планируемых инфраструктурных проектов в субъектах Российской Федерации с использованием механизмов ГЧП[3]

№ п/п	Наименование проекта	Субъект РФ	Реализуемые полномочия	Предварительная предполагаемая стоимость подготовки и реализации проекта, тыс. руб.
Проекты в социальной сфере				
1	Создание и эксплуатация КРЦ «Новый Век»	Московская область	Культура и досуг	1 918 000,00
2	Создание и эксплуатация объекта образования «Средняя общеобразовательная школа на 1100 учащихся в п. Белый Яр (Общеобразовательная организация с универсальной безбарьерной средой)»	ХМАО	Образование	1 554 015,36
3	Строительство лечебно-диагностического центра реабилитации и восстановительной медицины в городе Димитровграде Ульяновской области	Ульяновская область	Здравоохранение и санаторно-курортное лечение	1 200 000,00
4	Строительство школы на 1500 мест в территориальном округе Майская горка	Архангельская область	Образование	1 045 648,00
Проекты в транспортной сфере				
1	Создание системы легкорельсового транспорта в г. Воронеже	Воронежская область	Общественный городской транспорт	89 000 000,00
2	Строительство первого пускового участка первой линии метрополитена от станции «Тракторозаводская» до станции «Проспект Победы» в г.	Челябинская область	Общественный городской транспорт	67 500 000,00

[3] Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. М.: Национальный центр государственно-частного партнерства, 2018. – 78 с.

	Челябинске. Первый этап строительства			
3	Строительство автомобильной дороги в обход г. Новомосковск Тульской области	Тульская область	Автодорожная инфраструктура	9 000 000,00
4	Строительство трамвайной линии в районе Академический г. Екатеринбурга	Свердловская область	Общественный городской транспорт	2 100 000,00
5	Строительство постоянного моста в жилом районе «Соломенное» Петрозаводского городского округа Республики Карелия	Республика Карелия	Автодорожная инфраструктура	1 400 000,00
Проекты в коммунально-энергетической сфере				
1	Реконструкция системы водоснабжения и водоотведения (Сергиево-Посадский)	Московская область	Водоснабжение и водоотведение	9 408 000,00
2	Реконструкция объектов теплоснабжения и централизованных систем горячего водоснабжения города Новокуйбышевск Самарской области	Самарская область	Теплоснабжение	4 000 000,00
3	Реконструкция системы теплоснабжения (Ступинский)	Московская область	Теплоснабжение	3 159 040,00
4	Передача объектов теплоснабжения на территории городского округа г. Воронеж	Воронежская область	Теплоснабжение	3 050 000,00
5	Реконструкция системы теплоснабжения (Мытищи)	Московская область	Теплоснабжение	3 000 000,00
6	Реконструкция централизованных систем теплоснабжения, обеспечивающих снижение задолженности за потребленный природный газ (Дмитровский)	Московская область	Теплоснабжение	2 764 000,00
7	Концессионное соглашение в отношении отдельных объектов централизованной системы холодного водоснабжения, находящихся в муниципальной собственности городского округа Ревда Свердловской области	Свердловская область	Водоснабжение и водоотведение	2 714 910,60
8	Реконструкция централизованных систем теплоснабжения, обеспечивающих снижение задолженности за потребленный природный газ (Пушкинский)	Московская область	Теплоснабжение	2 515 810,00

9	Концессионное соглашение в отношении объектов теплоснабжения, входящих в состав систем теплоснабжения Волошовского сельского поселения п. Волошово Лужского муниципального района Ленинградской области (котельная Волошово ул. Новая)	Ленинградская область	Теплоснабжение	2 414 489,00
10	Реконструкция объектов теплоснабжения муниципального района Кинель-Черкасский Самарской области	Самарская область	Теплоснабжение	2 000 000,00
11	Реконструкция объектов холодного водоснабжения и водоотведения городского округа Октябрьск Самарской области	Самарская область	Водоснабжение и водоотведение	1 464 000,00
12	Создание объектов инженерной инфраструктуры — пунктов приема жидких бытовых отходов	Нижегородская область	Водоснабжение и водоотведение	1 301 200,00
13	Передача в концессию объектов водоснабжения и водоотведения, расположенных на территории Соль-Илецкого городского округа Оренбургской области	Оренбургская область	Водоснабжение и водоотведение	1 200 000,00
14	Реконструкция водоочистных сооружений производительностью 30 000 куб.м./сут. г. Выборг	Ленинградская область	Водоснабжение и водоотведение	1 107 376,70
15	Реконструкция системы теплоснабжения Солнечногорского района Московской области	Московская область	Теплоснабжение	1 098 875,00
16	Комплекс по переработке осадка канализационных стоков на городских очистных сооружениях города Пензы	Пензенская область	Водоснабжение и водоотведение	1 000 000,00

В таблице 2 представлена информация о количестве проектов ГЧП и МЧП в России по состоянию на начало 2017 года (Исследование Ассоциация «Центр развития ГЧП»). Подавляющее большинство проектов относится к проектам на муниципальном уровне. Здесь также преобладают проекты в коммунальной сфере – более 90% всех проектов МЧП.

Таблица 2

Статистика реализации проектов ГЧП и МЧП в России в разрезе отраслей общественной инфраструктуры[4]

Отрасль реализации проектов	Проекты ГЧП на федеральном уровне	Проекты ГЧП на региональном уровне	Проекты МЧП
Социальная инфраструктура	1	124	156
Транспортная инфраструктура	15	40	13
Коммунально-энергетическая инфраструктура	0	83	1975
Информационно-коммуникационная инфраструктура	1	21	3
Благоустройство и необходимая инженерно-техническая инфраструктура	0	0	12
Промышленная инфраструктура	0	1	0
Сельско- и охотохозяйственная инфраструктура	0	2	0
ИТОГО	**17**	**271**	**2159**

Однако из соотношения количества реализуемых проектов ПЧП и объема финансовых обязательств частных инвесторов, представленных в Таблице 3, видно, что финансирование проектов муниципально-частного партнерства составляет не более 15% от общего объема средств, задействованных в проектах ПЧП. Таким образом, существует огромный потенциал для развития МЧП в России.

Таблица 3

Соотношение количества реализуемых проектов ГЧП и объема финансовых обязательств частных инвесторов[5]

Уровень власти	Количество проектов, шт.	Объем частных инвестиций, млрд руб.
Федеральный	15	182,4
Региональный	193	1038,6
Муниципальный	1975	144,0

[4] Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 32 с.

[5] Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 32 с.

Кроме того, одним из главных преимуществ муниципально-частного партнерства является то, что оно способствует увеличению объема внебюджетных средств, направляемых на развитие объектов общественной инфраструктуры муниципалитетов. В условиях ограниченности бюджетов муниципальных образований это становится весомым аргументом к реализации проектов МЧП. Муниципальные образования сталкиваются с целым рядом проблем на пути выстраивания партнерских отношений с бизнесом. Рассмотрим данные проблемы и предложим возможные пути их решения.

1. Сокращение полномочий муниципальных образований, недостаточный объем бюджетных средств на реализацию крупных инвестиционных проектов.

Зачастую на уровне субъектов РФ часть полномочий муниципальных образований передается региональным органам государственной власти. Ввиду этого у органов местного самоуправления происходит сокращение возможностей влиять на развитие МПЧ на локальной территории муниципального образования. Вместе с потерей полномочий муниципалитеты, соответственно, теряют и часть средств своих бюджетов.

Решением данных проблем может служить разработка новой комбинированной формы публично-частного партнерства, в которой станет возможным участие нескольких публичных партнеров. Ей может стать ГМЧП – форма взаимодействия между государственными органами власти, органами местного самоуправления и частными партнерами с целью реализации социально-значимых проектов на взаимно выгодных условиях.

Исследуя международную практику реализации аналогичных проектов, в качестве наиболее приемлемого способа комбинирования финансовых средств участников партнерства можно предложить организацию специальной проектной компании (special purpose vehicle). Преимуществом данной организационной формы является наличие большей автономии участников проекта при принятии управленческих решений, равномерное распределение

рисков между участниками проекта, гибкость системы управления финансовыми потоками[6].

2. Проблемы, возникающие при передаче в собственность объектов соглашения об МЧП.

В ряде ситуаций муниципалитет предоставляет своему партнеру права владения и пользования объектом в рамках МЧП. Частные партнеры, в свою очередь, могут быть не заинтересованы в получении имущественного комплекса полностью. Возникают ситуации, когда им будет выгоднее использовать инвестиционно-привлекательные объекты, оставляя иные объекты без финансовой поддержки. Это отрицательно сказывается на общей работе комплекса МЧП.

В подобных ситуациях предлагается передавать объект МЧП частному партнеру полностью, чтобы сохранялся баланс интересов, который является одной из главных составляющих становления партнерской модели взаимодействия органов власти и бизнес-структур.

3. Преобразование муниципальных образований.

В последние годы наблюдается тенденция сокращения количества муниципалитетов путем их объединения, а также присоединения поселений к городским округам. Ввиду данных преобразований муниципалитеты лишаются своей правосубъектности. В настоящее время не урегулирован процесс определения исполнителя расходных обязательств муниципального образования после его преобразования.

Ввиду этого видится необходимым закрепить положения о правопреемстве в случае прекращения публичного субъекта МЧП в Федеральном законе № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Задолженность предприятий, передаваемых в собственность.

---

[6] Лебедева, А.В. Привлечения внебюджетного финансирования при помощи биржевых инструментов для реализации проектов государственно-частного партнерства // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2016. – № 3. – С. 150–156.

Проблемой при реализации проектов МПЧ может также стать наличие задолженностей у муниципальных предприятий, ввиду чего нет возможности их передачи частным партнерам в качестве объекта муниципально-частного партнерства. Долги должно погасить муниципальное образование, однако далеко не всегда в местных бюджетах достаточно средств на эти цели. Передача предприятий частным партнерам вместе с долгами может привести к негативным последствиям, к примеру, к тому, что источником погашения задолженности выступят увеличенные тарифы. Проблему предлагается решать путем выделения денежных средств на покрытие задолженностей из бюджетов вышестоящего уровня.

5. Длительная процедура создания проектов МЧП.

В Федеральном законе № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена необходимость при реализации проектов ГЧП и МЧП следовать одной и той же процедуре. В случае МЧП данная процедура выглядит длительной и громоздкой. К примеру, согласование проекта МЧП с органом государственной власти субъекта РФ занимает не менее 180 дней. Данное обстоятельство препятствует развитию муниципально-частного партнерства.

Предлагается дифференцировать процедуры в зависимости от уровня проектов (федеральный, региональный, местный). В случае муниципально-частного партнерства установить максимально оперативный порядок создания объектов МПЧ.

6. Слабое информационное обеспечение потенциальных частных партнеров.

В настоящее время присутствует определенная доля недоверия бизнес-структур к проектам ПЧП, ввиду отсутствия понимания механизма реализации подобных проектов. Также у инвесторов часто нет полной информация о потребностях муниципалитетов в тех или иных проектах МЧП.

Для решения данных проблем предлагается создавать инвестиционные порталы муниципальных образований, либо отдельные разделы на сайте местных органов власти, где будут опубликованы перечни объектов, строительство или реконструкция которых может быть осуществлена с привлечением бизнес-структур.

Заключение

Таким образом, в настоящее время наблюдается активное становление муниципально-частного партнерства как формы взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-структур в России. Однако существует ряд проблем, которые препятствуют практической реализации данных проектов и не дают в полной мере реализовать потенциальный объем инвестиций в развитие локальных территорий: сокращение полномочий муниципальных образований, недостаточный объем бюджетных средств на реализацию крупных инвестиционных проектов, длительная процедура создания проектов МЧП, слабое информационное обеспечение потенциальных частных партнеров и др. Для решения указанных проблем органам государственной власти необходимо совершенствовать существующие процедуры ПЧП и обратить внимание на муниципальную специфику.

Библиографический список

1. Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». — Доступ из СПС Гарант (дата обращения: 07.09.2019).

2. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — Доступ из СПС Гарант (дата обращения: 09.09.2019).

3. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. С. 32.

4. Лебедева А.В. Привлечения внебюджетного финансирования при помощи биржевых инструментов для реализации проектов государственно-частного партнерства // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2016. – № 3. – С. 150–156.

5. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. М.: Национальный центр государственно-частного партнерства, 2018. – 78 с.

References

1. Federal Law of July 13, 2015 № 224-ФЗ «On Public-Private Partnerships, Municipal-Private Partnerships in the Russian Federation and Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation». – Access from ATP Consultant plus (accessed date: 09/07/2019).

2. Federal Law of 06.10.2003 № 131-ФЗ «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation». – Access from ATP Consultant Plus (appeal date: 09.09.2019).

3. The study «Public-private partnership in Russia 2016–2017: current status and trends, ranking of regions» / Association «Center for PPP Development». – M.: Association «Center for the Development of PPP», 2016. – P. 32.

4. Lebedeva, A.V. Attracting extrabudgetary funding using exchange instruments for the implementation of public-private partnership projects // Economics and Management of Innovative Technologies. – 2016. – №. 3. – P. 150–156.

5. The draft national report on attracting private investment in infrastructure development and the application of public-private partnership mechanisms in the Russian Federation. M.: National Center for Public-Private Partnership, 2018. – P. 78.