

УДК 334.021

Третьякова А. В.
Tretyakova A. V.

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ
МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ФОРМЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ**

**IMPROVING MECHANISMS DIRECTIONS
OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FORM
OF CONCESSION AGREEMENTS**

В статье рассмотрены преимущества и недостатки применения механизмов муниципально-частного партнерства в форме концессионных соглашений как одного из способов повышения эффективности управления муниципальной собственностью. Определены основные направления совершенствования данных механизмов: формирование муниципальной нормативно-правовой базы, регулирующей подготовку и реализацию инвестиционных проектов, развитие институциональной среды в сфере муниципально-частного партнерства.

In the paper the advantages and disadvantages of application the mechanisms of municipal-private partnership in the form of concession agreements as one of the ways to improve the efficiency of municipal property management are considered. The main directions of improving this mechanism are defined: the formation of a municipal regulatory and legal framework governing the preparation and implementation of investment projects, the development of the institutional environment in the area of municipal-private partnership.

Ключевые слова: муниципально-частное партнерство, концессионное соглашение, муниципальная собственность.

Keywords: municipal-private partnership, concession agreement, municipal property.

Согласно российскому законодательству, экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. В совокупности данные элементы образуют муниципальную собственность – материальную основу для решения вопросов местного значения.

Несмотря на существующее разнообразие объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности, большинство муниципальных образований на сегодняшний день являются дефицитными (45 % местных бюджетов исполнено с дефицитом в 2011–2015 гг. [9]) и, более того, зависимыми от финансовой помощи, предоставляемой им из бюджетов вышестоящих уровней (доля межбюджетных трансфертов в общей величине доходов местных бюджетов составила порядка 60 % в 2011–2015 гг. [9]).

Для повышения самостоятельности муниципальных образований необходим поиск и реализация внутренних резервов формирования собственных доходов, о чем упоминалось в Бюджетном послании Президента Федеральному собранию «О бюджетной политике 2013–2015 гг.»: «...органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов» [5, с. 86].

Значительные внутренние резервы роста доходов местных бюджетов находятся в сфере неналоговых доходов, доля которых в среднем по стране составляет порядка 13 %. В 2016 г. наибольшую долю в общей величине неналоговых доходов, занимали доходы от использования муниципального имущества (порядка 56 %), а также доходы от продажи материальных и нематериальных активов (порядка 25 %) [9].

Низкий уровень поступления в местные бюджеты неналоговых доходов связан, с одной стороны, с неравномерностью и трудной прогнозируемостью их поступления, так как некоторые их источники имеют разовый характер (например, доходы от реализации имущества, продажи активов и т. п.). С другой стороны, это связано с низкой эффективностью управления объектами муниципальной собственности. Именно поэтому в целях обеспечения наращивания доходной базы местных бюджетов необходимо повышать эффективность управления муниципальной собственностью.

В первую очередь, для решения проблемы низкой эффективности управления необходимо выстроить грамотную политику управления муниципальной собственностью, нацеленную на поиск дополнительных резервов пополнения доходной базы местного бюджета от использования муниципального имущества, либо на поиск резервов сокращения расходов на осуществление управления муниципальной собственностью.

На сегодняшний день в целях пополнения доходной базы местных бюджетов чаще всего применяют возмездное отчуждение муниципального имущества, обеспечивающее поступление в бюджет разового платежа от проведенной продажи. Однако неоднократное применение таких процедур впоследствии может привести к сокращению имеющегося у муниципального образования имущества и, как следствие, снижению доходов местного бюджета. В связи с этим целесообразнее искать и применять более дальновидные способы совершенствования управления муниципальным имуществом, направленные на формирование доходов местных бюджетов.

В условиях современных рыночных отношений одним из основополагающих аспектов развития муниципальной экономики является конструктивное сотрудничество органов местного самоуправления с частным сектором [3], т. е. муниципально-частное партнерство.

Эффективным способом взаимодействия органов местного самоуправления с частным сектором в сфере управления муниципальным имуществом является концессионное соглашение. Такое соглашение заключается на основании положений Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [8] в целях привлечения инвестиций в муниципальное образование, обеспечение эффективного использования муниципального имущества и повышения качества предоставления муниципальных услуг местным жителям. Схематичное отображение механизма реализации концессионного соглашения представлено на рис. 1.

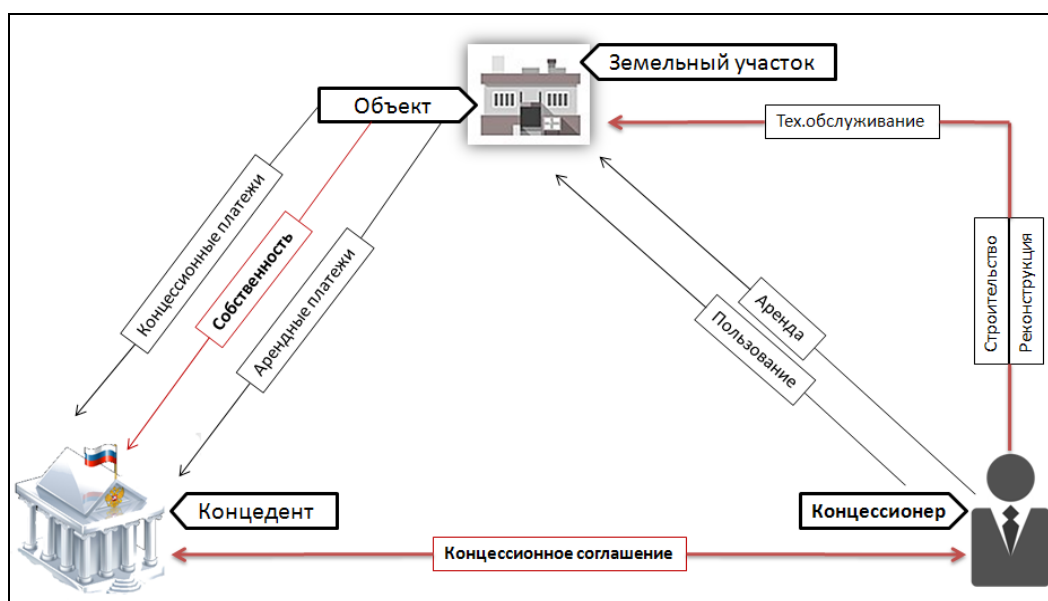


Рис. 1. Схема реализации концессионного соглашения в рамках муниципально-частного партнерства

Примечание: составлено автором по данным Института развития ГЧП [12]

В 2014–2015 гг. общее число концессий (436 соглашений) превысило показатель 2013–2014 гг. (79 соглашений) более чем в 5 раз [10]. Эксперты связывают данные изменения с более достоверным предоставлением информации со стороны субъектов Российской Федерации, а также с опубликованием сведений о заключаемых концессионных соглашениях на портале torgi.gov.ru.

Наибольшее количество концессионных соглашений по уровням управления в Российской Федерации заключается именно на муниципальном уровне. Так, согласно табл. 1, в 2014 г. в муниципальных образованиях Российской Федерации были заключены 328 концессионных соглашений, причем наибольшую долю из них составили соглашения в сфере коммунального хозяйства (159) и электроэнергетики (143). Наименьшее количество муниципальных концессионных соглашений было заключено в сфере социального обслуживания населения (23) и сфере транспорта (3) [10].

Таблица 1

Уровни и сферы реализации концессионных проектов в 2014 году, шт.

Сфера реализации Уровень реализации	Коммунальная	Социальная	Транспортная	Энергетическая	Общий итог
Межмуниципальный	3	1	2	–	6
Муниципальный	159	23	3	143	328
Региональный	18	40	29	6	93
Федеральный	–	1	8	–	9
Общий итог	180	65	41	149	436

Примечание: составлено и рассчитано автором по данным Центра развития ГЧП [10].

Лидерами по числу заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне являются Татарстан (45), Амурская область (38), Республика Бурятия и Ивановская области (по 19). Как показывает рис. 2, в отношении объектов, находящихся в региональной собственности, лидерами продолжают оставаться Нижегородская область (8), Башкортостан, Ленинградская область (по 7), Новосибирская область (5) [10].

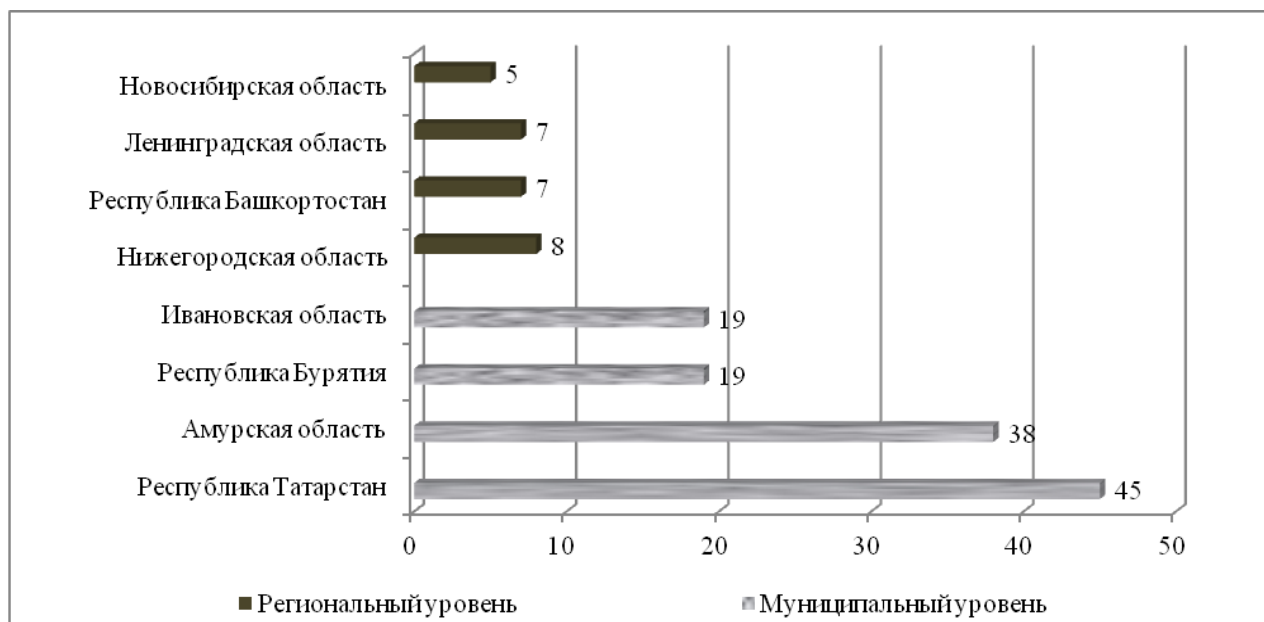
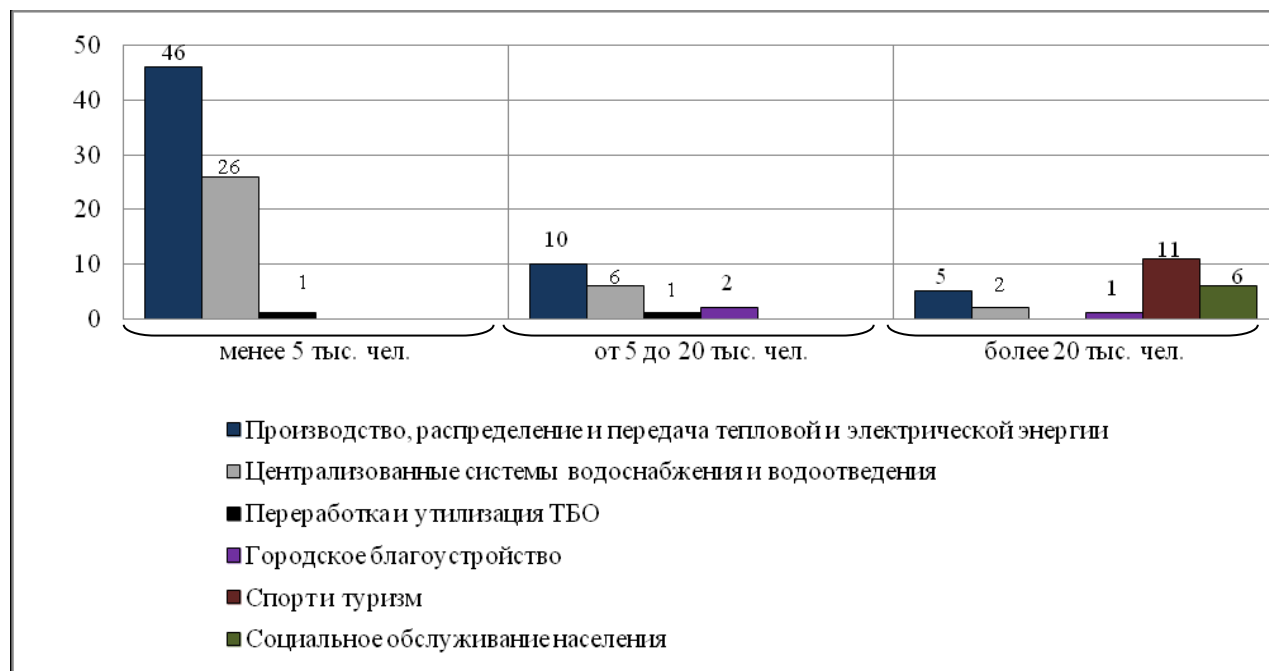


Рис. 2. Лидирующие регионы по числу региональных и муниципальных концессий, шт.

Примечание: составлено автором по данным Центра развития ГЧП [10]

Согласно рис. 3, основными отраслями заключения концессионных соглашений на муниципальном уровне являются производство, передача и распределение тепло- и электроэнергии, системы водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, а также отдельные объекты этих систем. Тем не менее, есть и объекты социальной и транспортной инфраструктуры, при создании которых концедентами выступают органы местного самоуправления.



**Рис. 3. Статистика муниципальных концессий
в разрезе численности населения муниципальных образований, шт.**
Примечание: составлено автором по данным Центра развития ГЧП [10]

Муниципальное хозяйство в целом является весьма специфичным, поэтому и практика концессионных соглашений в муниципальных образованиях характеризуется некоторой уникальностью [11]. К ключевым особенностям практики применения концессионных соглашений на муниципальном уровне относятся:

- большинство муниципальных концессионных соглашений заключаются в населенных пунктах с численностью населения менее 5 тыс. чел.;
- концессионные соглашения по объектам коммунальной и энергетической инфраструктуры преимущественно не соответствуют ключевым законодательным изменениям, вступившим в силу в 2014 г.;
- появление «уникальных» концессионных проектов на муниципальном уровне уже стало общепринятой практикой;
- существуют проблемы, связанные с качеством подготовки концессионных соглашений, где концедентом выступает муниципальное образование.

Вторая особенность обусловлена тем, что, зачастую концессионный механизм не приносит ожидаемого эффекта ввиду допущения сторонами соглашений существенных ошибок при подготовке и проведении конкурсных процедур и разработке конкурсной документации. Третья особенность связана с распространением практики передачи по концессии объектов культурного наследия, парков, скверов (сквер имени Барышникова, памятник А. С. Пушкину в г. Орехово-Зуево, банно-прачечный комплекс в г. Череповце), что предполагает в первом случае – наложение на концессионера дополнительных обязательств (оформление охрannого обязательства на объект культурного наследия), во втором случае – обеспечение обязательств концессионера с помощью договора страхования риска на сумму капитальных вложений в объект концессионного соглашения.

Четвертую особенность характеризует пример строительства в 2014 г. спортивного центра в г. Павловский Посад [10]. При заключении концессионного соглашения предусматривалась передача земельного участка в безвозмездное пользование, что противоречит положениям Федерального закона «О концессионных соглашениях», так как концессия подразумевает возмездный характер использования концессионером объекта собственности. Кроме этого, короткий срок эксплуатации объекта данного соглашения не соответствовал сроку покрытия капитальных и операционных расходов концессионера.

Приведенные примеры подчеркивают актуальность проблемы подготовки концессионного соглашения на стороне публично-правового образования. В связи с этим, ключевыми аспектами развития институциональной среды для реализации концессионных соглашений на региональном и муниципальном уровнях являются:

- повышение уровня компетенций специалистов региональных и муниципальных органов власти в области подготовки и заключения концессионных соглашений;
- наличие специальных нормативных правовых актов, регламентирующих процесс подготовки концессионных соглашений, а также нормативного правового акта, регулирующего процесс предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований на исполнение своих обязательств по концессионным соглашениям.

В 2015 г. наметилась тенденция популяризации концессионных соглашений, заключаемых в сфере коммунального хозяйства [1] муниципальных образований (строительство мостового перехода через реку Обь в г. Новосибирске, создание централизованной системы холодного водоснабжения и водоотведения в г. Волгограде, модернизация объектов по производству, распределению и передаче электрической и тепловой энергии в г. Бердске).

Продемонстрированные примеры муниципальных концессионных проектов свидетельствуют о том, что основное направление взаимодействия органов местного самоуправления с частным бизнесом – это решение жизнеобеспечивающих проблем муниципального образования. Видно, что у муниципалитетов есть трудности с реализацией функций, направленных на решение вопросов местного значения, что, в свою очередь, является главной задачей их деятельности. Примечательно, что в таких условиях муниципалитеты прибегают к поиску помощи не из вышестоящих бюджетов, а в сфере бизнеса. Вероятно, это можно расценивать как выход на новый, более высокий уровень решения муниципальных проблем. Использование механизма концессионных соглашений при взаимодействии с частным бизнесом может способствовать решению задач в области реализации политики по привлечению инвестиций в муниципальную экономику, а также обеспечить эффективное использование муниципального имущества.

Применение механизма муниципально-частного партнерства на основе концессионного соглашения способно принести определенные преференции как муниципалитету (сохранение целевого назначения объекта соглашения, сокращение расходов на содержание объектов, рост доходов за счет концессионной платы, привлечение инвестиций и т. д.), так и частному инвестору (возможность привлечения кредитов на более выгодной основе, разделение рисков, получение гарантий со стороны муниципалитета, формирование положительного имиджа бизнес-структуры в глазах населения и др.) [2].

Механизм концессионного соглашения имеет весьма важное значение для муниципальной экономики, так как позволяет не только сокращать расходы местных бюджетов, но и наращивать их доходную базу. Кроме этого, обеспечивает приток инвестиций, что, в свою очередь, позволит улучшить общую социально-экономическую ситуацию на территории муниципального образования.

Однако, несмотря на имеющиеся преимущества управления муниципальной собственностью на основе концессионного соглашения, следует сказать и об основных проблемах реализации проектов муниципально-частного партнерства: несовершенство правовой базы, регла-

ментирующей процесс подготовки и реализации инвестиционных проектов, дефицит квалифицированных кадров для реализации разработанных проектов, неопределенность региональной политики по развитию практики реализации муниципально-частного партнерства и др.

В вопросе совершенствования нормативной базы в области муниципально-частного партнерства по основе концессий необходимым условием является формирование на муниципальном уровне собственной нормативной базы для урегулирования связанных с этим процессом действий. Работа по приведению муниципальных правовых актов в соответствие с федеральными (региональными) достаточно трудоемкая, поэтому целесообразно привлекать к этому различные общественные организации (например, региональные торгово-промышленные палаты, ассоциацию участников государственно-частного партнерства «Центр развития ГЧП» и др.), а также проводить обучающие программы для органов местного самоуправления и инвесторов [4].

Кроме этого, следует заметить, что расширение практики применения концессионных соглашений во многом зависит от положений Федерального закона № 115 «О концессионных соглашениях», в который неоднократно вносились поправки, последние [7] из которых связаны с появлением в правоприменительной практике механизма «частной инициативы» заключения концессионных соглашений [12]. Кроме этого, вносятся изменения в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» с целью предоставления концессионеру преимущественного права выкупа объекта концессионного соглашения после окончания срока его действия при условии добросовестного исполнения им условий концессионного соглашения [6].

Важно отметить также и то, что развитие механизма муниципально-частного партнерства во многом зависит от того, насколько четко и полно сформулирован механизм реализации государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации. На сегодняшний день институциональные основы регионального государственно-частного партнерства несовершенны и являются дискуссионными вопросами. В связи с этим, целесообразно внедрять в практику основные положения методических рекомендаций по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [10, с. 15].

Следование ранее рассмотренным направлениям снижения рисков в сфере реализации концессионных соглашений и также учет описанных рекомендаций позволит упростить процесс прохождения административных процедур реализации выработанных инвестиционных проектов и, как следствие, повысит социальный эффект от осуществления инвестиционной деятельности в муниципальном образовании.

В целом, современные условия хозяйствования в России таковы, что возникает необходимость формирования совместных проектов между властными структурами и бизнес-сообществом с тем, чтобы обеспечить устойчивость развития той или иной территории. Муниципально-частное партнерство в настоящее время находится на начальной стадии своего развития, однако оно имеет колоссальный потенциал положительного воздействия на эффективность функционирования муниципальных образований. Для раскрытия данного потенциала, в первую очередь, необходимо устранить недоверие, как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны частного бизнеса, к подобным видам взаимодействия. Необходимо помнить, что концессионные соглашения – это весьма перспективное направление деятельности, развитие которого позволит органам местного самоуправления эффективно управлять муниципальной собственностью, а также привлекать инвестиции на свою территорию.

Литература

1. Бисеров Э. А. Анализ применения концессионных соглашений в деятельности органов местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 4. С. 97–102.

2. Бунавцова Е. В. Направления совершенствования механизмов муниципально-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов // Молодежь и наука: сб. материалов IX Всероссийской науч.-тех. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 385-летию со дня основания г. Красноярска [Электронный ресурс]. Красноярск : Сибирский федеральный ун-т, 2013. URL: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2013/section012.html> (дата обращения: 09.10.2015).
3. Дубинин В. В. Муниципально-частное партнерство как механизм развития муниципалитетов // Управление экономическими системами: электрон. науч. журн. № 78. 2015. URL: <http://uecs.ru/uecs-78-782015/item/3573-2015-06-18-06-46-28> (дата обращения: 09.10.2015).
4. Институт развития ГЧП. URL: http://p3institute.ru/netcat_files/24/26/20.11.2014.pdf (дата обращения: 15.10.2015).
5. Коротина Н. Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований в Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Социум и власть. № 1 (39). 2013. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/vozmozhnosti-rosta-dohodov-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 13.10.2015).
6. Миронова С. М. Муниципально-частное партнерство в России: современное правовое регулирование и новеллы законодательства // Юриспруденция. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=5105> (дата обращения: 13.10.2015).
7. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ (21 июля 2014 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165851/ (дата обращения 12.10.2015).
8. О концессионных соглашениях : Федеральный закон от 21 июля 2005 г. (ред. от 29.12.2014) №115-ФЗ // Российская газета от 26 июля 2005 г. №3830 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2015).
9. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/> (дата обращения: 30.03.2017).
10. Ткаченко М. В., Долгов А. А., Борщевский Г. А., Шабает Р. Э. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно – частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. 55 с.
11. Шмелева Е. Концессия примет душ // Российская Бизнес-газета. Государственно-частное партнерство. 24 февраля 2015. № 986.
12. Халимовский Ю. А., Чижов А. О. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. С. 46 – 47.
13. Ярмальчук М. В., Ткаченко М. В., Долгов А. А., Солнцев К. Д., Силаев Н. Л. Практика применения концессионных соглашений в Российской Федерации. URL: http://pprcenter.ru/assets/docs/Koncess-BlockA4_26-03-2015_web.pdf (дата обращения: 09.10.2015).