

Повышение инвестиционных возможностей регионов через механизм муниципально-частного партнерства

Increase of investment possibilities of regions through the mechanism of public-private partnership

С.И. Луценко

эксперт НИИ Корпоративного и проектного управления (г. Москва), аналитик Института экономических стратегий Отделения общественных наук Российской академии наук, соавтор документа «Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации», автор проекта «Контуры Концепции развития финансового кластера Российской Федерации на долгосрочную перспективу»

Э.Ш. Джураев

Председатель Наблюдательного совета Института проектного управления, Член Правления РСПП, член совета директоров ряда венчурных фондов

Аннотация: Автор рассматривает институцию муниципально-частного партнерства, позволяющую не только эффективно реализовывать инфраструктурные проекты, но и значительно снижать финансовую нагрузку на региональные и муниципальные бюджеты. Рассматриваются основные принципы, проблемы реализации муниципально-частного партнерства.

Ключевые слова: муниципально-частное партнерство, инновации, инвестиции, инфраструктурный проект, государственно-частное партнерство, орган местного самоуправления.

Abstract: Authors consider an institution of the public-private partnership allowing not only effectively to implement infrastructural projects, but also considerably to reduce financial loading on regional and municipal budgets. Main principles are considered problems of realization of public-private partnership.

Keywords: public-private partnership, innovations, investments, the infrastructural project, municipality.

На сегодняшний день невозможно представить инновационное развитие экономики без запуска механизмов муниципально-частного партнерства (далее – МЧП).

Развитие механизмов муниципально-частного партнерства подразумевает объединения усилий органов местной власти, бизнес-структур, общественных институтов, с помощью которых возможно активизировать инвестиционно-инновационную привлекательность региона (города), обеспечить модернизацию экономики в целях повышения производительности труда и

роста конкурентоспособности предприятий.

Институция МЧП позволяет привлечь крупных инвесторов (инвестиционных посредников), готовых вложить собственные или заемные средства в реальный сектор экономики региона (города), и главная задача состоит в создании таких условий, в которых инвестору будет комфортно осуществлять свою деятельность, минимизируя свои риски, в первую очередь связанные с невозвратом инвестиций.

Инвестиционный климат на региональном (муниципальном) уровне проявля-

ет себя преимущественно через сотрудничество частных инвесторов и региональных (муниципальных) органов власти посредством развития государственно-частного (муниципально-частного) партнерства. На этом уровне как бы происходит конкретизация обобщенной оценки инвестиционного климата в ходе реальных экономических, юридических, культурных контактов как иностранных, так и отечественных инвесторов с муниципальной средой.

Муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [4].

Другими словами, государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство) представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности - от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий.

Основными принципами партнерства органов власти с частным бизнесом являются: соблюдение «баланса интересов» - при формировании проекта государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), в котором будут учтены интересы основных заинтересованных сторон: государства, местного самоуправления, бизнес-структур, населения; публичность - должна быть организована публичная процедура выбора частного партнера и заключения с ним соглашения, определяющего деятельность, права и обязанности сторон по достижению целей проекта; повышение качества подго-

товки проектов ГЧП с привлечением в процесс специалистов из внешней среды, через повышение уровня подготовки и квалификации госслужащих, совершенствование нормативной правовой базы; разделение сферы компетенций между ответственными органами власти, с одной стороны, и бизнес-структурами, с другой. Органы власти рассматриваются как сфера создания и контроля «правил игры» всех без исключения сторон деятельности социально - экономической системы. Сфера бизнеса же осуществляет свою работу в рамках заданных государством правил игры на основе базовых принципов эффективной конкурентоспособности; наконец, принцип «разумной необходимости», который предполагает наличие уже сегодня достаточного количества элементов ГЧП (законов о поддержке инвестиционной и инновационной активности, схем бюджетной поддержки перспективных проектов и сопровождающих их фондов, управленческих структур, как в сфере государственного управления, так и в сфере бизнеса).

В случае участия от органов власти только уровня муниципалитета - то такое взаимодействие будет являться муниципально-частным (МЧП). Реализация ГЧП (МЧП) переплетается с программно-целевым управлением, поскольку государственные программы предполагают финансирование из внебюджетных источников за счет привлечения средств юридических лиц.

Именно институция МЧП позволяет привлекать частные инвестиции в экономику муниципалитета, а также повышать эффективность использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10].

В условиях ограниченных финансовых возможностей для осуществления бюджетных инвестиций основным инструментом создания объектов городской инфраструктуры является муниципально-частное партнерство с привлечением к решению общественно значимых задач частных инвестиций на взаимовыгодной осно-

ве.

Привлечение инвестиций является сегодня приоритетом государственной политики на федеральном и на региональном уровнях. В Указе Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» [9] Правительству Российской Федерации поручено принять меры, направленные в том числе на увеличение объема инвестиций.

Федеральное законодательство в области МЧП в настоящее время предусматривает возможность частной инициативы. В то же время задачей органов местного самоуправления становится информирование потенциальных инвесторов о существующих инвестиционных возможностях: наличии инвестиционных площадок, реализуемых проектов и перечне объектов, находящихся в муниципальной собственности, которые могут быть переданы инвестору для решения задач развития города, или тех, которые необходимо создать.

Некоторые российские регионы, используя институцию МЧП, реализуют общественно значимые проекты, повышая свою инвестиционную привлекательность.

Внедрение лучших практик должно отвечать следующим условиям: специальная проектная команда; высокий уровень мобильности нормативных правовых актов и адаптивные институциональные изменения; публикация интерактивных карт с перечнем объектов, в отношении которых возможно МЧП.

Для внедрения механизма МЧП, устанавливающего порядок и условия участия муниципалитета в проектах МЧП, необходимо предусмотреть нормы и правила: определение уполномоченного органа местного самоуправления города в сфере МЧП и уточнение полномочий в части принятия решения о реализации проекта МЧП; создание на базе уполномоченного органа местного самоуправления города в сфере МЧП проектного офиса по реализации МЧП; ежегодное утверждение и размещение перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и соглашений о МЧП; кроме того, утверждение порядков разработки органами местного самоуправления

проектов МЧП, принятия решения о реализации проектов МЧП, взаимодействия органов местного самоуправления при реализации проектов МЧП, ведения реестра соглашений МЧП.

Поскольку, передавая частному партнеру право управления публичной инфраструктурой, муниципалитет снимает с себя часть нагрузки по содержанию отдельных видов объектов, которые имеют коммерческий потенциал, сохраняя при этом их функциональное назначение и право на разумный контроль.

В настоящее время созданы правовые и организационные условия для реализации проектов муниципально-частного партнерства на территории города Омска. Внесены необходимые изменения в нормативные правовые акты разного уровня (Устав города Омска, положения о структурных подразделениях Администрации города Омска), разработан регламент рассмотрения проектов МЧП, сформирован перечень потенциальных объектов МЧП из состава муниципального имущества города Омска и объектов городской инфраструктуры. Указанный перечень актуализируется ежегодно, находится в общем доступе, размещен на официальном сайте Администрации города Омска в сети «Интернет», а также в ежегодно издаваемом Инвестиционном паспорте города Омска.

Анализ инвестиционных проектов, возможных к реализации на основе МЧП, показал, что в перспективе наиболее востребованным в городе Омске является создание объектов спорта, объектов, используемых для организации отдыха граждан и туризма, иных объектов социального обслуживания населения, объектов, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов.

Ключевыми проблемами при реализации проектов с помощью механизма МЧП являются: отсутствие региональной практики в отношении механизма МЧП; ограниченный круг возможных инвесторов, имеющих право участия в проектах МЧП в соответствии с федеральным законодательством; малое количество коммерчески привлекательных объектов в составе муници-

пального имущества города Омска для реализации проектов МЧП.

Приоритетами стратегической задачи развития МЧП выступают: применение эффективных мер по управлению объектами муниципальной собственности города Омска; снижение административных барьеров при реализации бизнес-проектов [7].

Приведем пример реализации МЧП на территории Свердловской области.

Перспективным направлением привлечения негосударственных средств для финансирования объектов в сфере проектирования, строительства, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры на территории муниципального образования город Каменск-Уральский Свердловской области является МЧП, поскольку одновременно создаются условия для строительства и эксплуатации автомобильных дорог и искусственных сооружений на коммерческих началах с привлечением средств частных инвесторов.

Для обеспечения возможности реализации инвестиционных проектов предусмотрено решение приоритетной задачи институциональных преобразований: разработка нормативной правовой базы, обеспечивающей четкое распределение прав, ответственности и рисков между муниципалитетом и инвестором, а также определение приоритетных сфер применения МЧП в сфере дорожного хозяйства, в том числе совершенствование законодательства, регулирующего вопросы инвестиционной деятельности в сфере дорожного хозяйства, осуществляемой в форме капитальных вложений.

В качестве внебюджетных средств могут использоваться средства частных инвесторов.

Развитие МЧП возможно по направлению участия организаций в формировании (наполнении) муниципального дорожного фонда на целевые мероприятия, развития инженерно-транспортных сооружений. Для реализации проектов строительства, реконструкции автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений в муниципальном образовании город Каменск-Уральский, реализуемых с применением инвестиционных механизмов, возможно

предложить проект строительства моста через реку Исеть.

Развитие транспортной инфраструктуры на территории муниципального образования город Каменск-Уральский должно осуществляться на основе комплексного подхода, ориентированного на совместные усилия различных уровней власти: федеральных, региональных, муниципальных.

Транспортная система муниципального образования город Каменск-Уральский является элементом транспортной системы региона, поэтому решение всех задач, связанных с оптимизацией транспортной инфраструктуры на территории муниципального образования, не может быть решено только в рамках полномочий органов местного самоуправления муниципального образования. Данные в Программе предложения по развитию транспортной инфраструктуры предполагается реализовывать с участием бюджетов всех уровней.

Задачами органов местного самоуправления остается обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Свердловской области с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов на территорию муниципального образования, подготовка инициативных предложений по развитию транспортной инфраструктуры [5].

Возьмем другой пример.

В последние несколько лет в Уфе Республики Башкортостан применяются новые механизмы взаимодействия с инвесторами, такие как МЧП и заключение концессионных соглашений, в рамках которых на стадиях планирования и реализации находятся 23 проекта в сфере строительства и реконструкции спортивных объектов, детских садов и школ, сетей инженерной, транспортной и коммунальной инфраструктуры с общим объемом инвестиций более 16,8 млрд. руб. В целях нормативно-правового регулирования вопросов МЧП Постановлением Администрации г. Уфы принят «Порядок реализации проектов муниципально-частного партнерства на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан» [3], обеспечиваю-

щий взаимодействие Администрации города как уполномоченного органа с инвесторами и иными заинтересованными лицами в данной сфере [8].

Интересным представляется опыт реализации инвестиционных проектов с помощью институции МЧП в Белгородской области.

Проект МЧП представляет собой инвестиционный проект, реализуемый совместно публичным и частным партнерами на принципах МЧП, предполагающий вложение инвестиций в любой форме в целях решения муниципальных задач, в частности проекты в области проектно-конструкторских работ, сооружения, развития и эксплуатации новых объектов инфраструктуры или реконструкции, модернизации, расширения или эксплуатации действующих объектов инфраструктуры или иной проект, с помощью которого публичный субъект получает возможность в большем объеме и (или) более качественно возложенные на него действующим законодательством обязанности.

Участие сторон в МЧП основывается на принципах: открытости и доступности информации о муниципально-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; равенства перед законом муниципальных и частных партнеров; достижения целей МЧП с учетом интересов частного и муниципального партнеров; эффективности МЧП; консолидации материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических ресурсов сторон соглашения; прозрачности и доступности правил и процедур; определения частного партнера на конкурсной основе, кроме случаев, установленных действующим законодательством; отсутствия дискриминации участников конкурса на право заключения соглашений о МЧП; справедливого распределения между муниципальным и частным партнерами риска и обязательств, связанных с исполнением соглашений, заключаемых для реализации проекта МЧП; добросовестного и взаимовыгодного сотрудничества сторон соглашений, заключенных для реализации проекта МЧП.

Целью МЧП в городе Белгороде является создание правовых условий для привлечения инвестиций на основе МЧП в экономику города Белгорода, а также повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых населению услуг.

Задачами МЧП в городе Белгороде являются: развитие инновационной экономики, техническое и технологическое развитие, обновление материально-технической базы, а также увеличение удельного веса в экономике наукоемких, высокотехнологичных отраслей; привлечение частных инвестиций в экономику города Белгорода; повышение эффективности использования муниципальной собственности; получение дополнительных доходов в бюджет города Белгорода; повышение доступности и улучшение качества услуг, предоставляемых населению с использованием объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры; создание новых рабочих мест.

Институция МЧП может осуществляться в имущественной, финансовой формах, в форме информационной поддержки и иных формах, не противоречащих законодательству.

Участие муниципалитета в имущественной форме может осуществляться путем предоставления в соответствии с главой 6 Федерального закона РФ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11] частному партнеру земельных участков, передачи на договорной основе частному партнеру иного недвижимого и (или) движимого имущества, иными не запрещенными законодательством способами.

Финансовое участие города Белгорода в МЧП может осуществляться путем: финансирования или софинансирования предусмотренных соглашениями мероприятий; предоставления муниципальных гарантий хозяйствующему субъекту, участвующему в реализации проектов МЧП; предоставления налоговых льгот участнику МЧП; субсидирования процентной ставки на реализацию инвестиционных проектов

МЧП; а также иных не запрещенных законодательством способов.

Обязательными элементами соглашения являются: строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером; осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения; осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения; возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения.

Объектами соглашения о муниципально-частном партнерстве являются: автомобильные дороги местного значения, частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса, расположенные на территории города Белгорода; транспорт общего пользования; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации; объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения; объекты, на которых осуществляется обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения; объекты озеленения общего пользования (парки, скверы, сады, бульвары); объекты благоустройства территорий, в том числе для их освещения; объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, включенные в утвержденный Правительством Российской Фе-

дерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о развитии сельского хозяйства перечень и определенные согласно критериям, установленным Правительством Российской Федерации; имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности; - иные объекты, представляющие особую значимость для социально-экономического развития города Белгорода [6].

Еще один интересный пример реализации МЧП в Алтайском крае.

Как отмечается в Постановлении Администрации города Рубцовска «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании город Рубцовск Алтайского края» [2], в рамках осуществления сотрудничества и взаимодействия Стороны МЧП будут прилагать все усилия, в том числе, для повышения инвестиционной привлекательности города Рубцовска.

В частности, частный партнер обязуется прилагать усилия для обеспечения реализации следующих мероприятий: привлечение инвестиций в город; повышение доступности и улучшения качества услуг, предоставляемых потребителям, и использованием объектов социальной и инженерной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций в целях выполнения работ по проектированию, текущему ремонту, капитальному ремонту, техническому обслуживанию, реконструкции, модернизации, эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры или новому строительству объектов общественной (социальной) инфраструктуры.

Отдельно необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство.

На фоне растущей потребности в финансировании инвестиционных проектов и ограниченности бюджетных возможностей механизмы объединения усилий государства, муниципалитетов и частного капитала являются особо актуальными. При этом бюджетные инвестиции не должны создавать конкуренцию реализации коммерческих инвестиционных проектов, а также проектов, для реализации которых

используются механизмы МЧП.

Применение МЧП при реализации инвестиционных проектов позволит муниципалитету: перераспределить финансовую нагрузку при реализации дорогостоящих проектов; сбалансировать распределение рисков, возникающих при реализации проекта (риск передается той стороне, которая способна лучше им управлять); четко распределить сферу ответственности бизнеса и органов местного самоуправления при реализации проекта; исключить возможность долгостроя и обеспечить соблюдение проектной документации и сроков строительства; обеспечить соблюдение обязательств органом муниципального управления в условиях бюджетных ограничений; повысить эффективность предоставления (выполнения) работ и услуг при сохранении их качества.

В среднесрочной перспективе механизм МЧП позволит обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера, сопряженное с привлечением частных инвестиций в экономику муниципалитета посредством решения следующих задач: сокращения рисков, с которыми связан процесс осуществления инвестиций в проекты, реализуемые на принципах МЧП; создания новых инструментов бюджетной политики в сфере

бюджетных инвестиций, обеспечивающих комфортные условия для частного капитала; повышения эффективности управления созданными в результате инвестиционной деятельности активами, в том числе компаниями с государственным участием и институтами развития, включая привлечение частного капитала к их дальнейшему развитию и модернизации [1].

Развитие МЧП позволит привлечь средства частных инвесторов для реализации проектов в социальной сфере и в области развития инфраструктуры, а также осуществить справедливое распределение рисков между инвестором и органом местного самоуправления.

В свою очередь существенным ограничением применения механизмов МЧП являются несовершенство законодательства Российской Федерации, регламентирующего МЧП, - на федеральном уровне, а также разграничение сфер применения норм законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в случае реализации соглашений о МЧП.

Тем не менее использование механизма МЧП позволит привлечь инвестиции и услуги частных компаний для решения муниципальных задач при реализации социально общественных проектов.

Литература

1. Постановление Администрации Верхнебуреинского муниципального района от 05.06.2015 № 553 «О программе повышения эффективности управления муниципальными финансами Верхнебуреинского муниципального района на период до 2018 года» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
2. Постановление Администрации г. Рубцовска от 14.03.2017 № 711 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании город Рубцовск Алтайского края» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
3. Постановление Администрации г. Уфы от 06.03.2017 № 236 «Порядок реализации проектов муниципально-частного партнерства на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Постановление Главы Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 08.08.2019 № 89 «О назначении публичных слушаний по проекту Стратегии социально-экономического развития Петропавловск-Камчатского городского округа на период до 2030 года» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
5. Решение Городской Думы г. Каменска-Уральского от 17.04.2019 № 481 «Об утверждении Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципального образования город Каменск-Уральский на 2019 - 2025 годы» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
6. Решение Белгородского городского Совета от 25.04.2017 № 512 «Об участии город-

ского округа «Город Белгород» в муниципально-частном партнерстве» (вместе с «Положением об участии городского округа "Город Белгород" в муниципально-частном партнерстве»)) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

7. Решение Омского городского Совета от 19.12.2018 № 101 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Омска до 2030 года» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

8. Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 19.12.2018 N 35/2 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

9. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Российская газета. 2012. № 102.

10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 202.

11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 156.