

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Институт общественных наук
Факультет политических исследований
Кафедра политологии и политического управления**

На правах рукописи

ГАПОНОВ ПЕТР ВЛАДИМИРОВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 5.5.2. – политические институты, процессы, технологии

диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель –
к.полит.н., доцент Сергеева С.Л.

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение		3
Глава 1.	Теоретико-методологические подходы к анализу государственной политики развития муниципально-частного партнерства	18
1.1.	Государственная политика: сущность, виды, цели и задачи	18
1.2.	Муниципально-частное партнерство: понятие, сущность, функции	37
1.3.	Зарубежный опыт формирования и реализации проектов муниципально-частного партнерства	63
Глава 2.	Анализ формирования и реализации государственной политики развития муниципально-частного партнерства в России	85
2.1.	Политико-правовые основы формирования и реализации муниципально-частного партнерства в современной России	85
2.2.	Муниципально-частное партнерство как инструмент развития инфраструктуры муниципалитетов	110
2.3.	Особенности реализации российских региональных проектов муниципально-частного партнерства	141
2.4.	Тенденции и перспективные направления развития муниципально-частного партнерства в России	166
Заключение		194
Приложение		199
Список литературы		207

Введение

Актуальность темы исследования. В целях реализации мер по формированию, обеспечению и последующей реализации государственной политики в сферах, направленных на прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие современной России, а также создания комфортных условий для жизни граждан перед органами государственной и муниципальной власти поставлены задачи повышения эффективности использования бюджетных средств и развития механизмов привлечения частных инвестиций для реализации государственных и муниципальных инфраструктурных проектов.

Указанные задачи нашли свое отражение в том числе и в таком фундаментальном для системы государственного управления современной России документе, как Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также принятых в целях его реализации национальных проектах (программах) в сфере демографии, здравоохранения, образования, жилья и городской среды, экологии, науки, культуры, дорожного строительства, предпринимательской инициативы и др.¹

Эффективное и своевременное решение поставленных задач требует скоординированной работы органов законодательной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. В этой связи особого внимания заслуживает ряд отдельных локальных целевых показателей вышеназванных программ (проектов), находящихся в зоне ответственности муниципальной власти, а именно:

- обеспечение оптимальной доступности для населения медицинских организаций;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (Дата обращения 12.04.2020).

- создание условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет;
- повышение комфортности и качества городской среды;
- развитие механизмов обращения с отходами производства и потребления;
- увеличение доли автомобильных дорог регионального и муниципального значения;
- создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных учреждений в городах и сельских поселениях;
- формирование устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи данных, доступной для всех организаций и домохозяйств.

Таким образом, политологический аспект исследования проблематики формирования и реализации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства позволяет в определенной мере усовершенствовать понимание существующего инструментария обеспечения принятых политических решений в контексте решения глобальной задачи – сбалансированного развития территорий современной России, что, в свою очередь, оказывает положительное влияние на сохранение стабильности политической системы. Значимость так называемого «социального эффекта» от реализуемых как государственной, так и муниципальной властью мер, направленных на улучшение качества жизни граждан, становится краеугольным камнем формирования соответствующего лояльного электората.

При этом муниципально-частное партнерство, являясь одним из инструментов обеспечения устойчивого взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса, также выполняет функционал формирования институциональных и нормативных правовых основ таких взаимоотношений, что приобретает дополнительную актуальность в контексте необходимости исполнения так называемого «социального договора» между властью и обществом.

Степень научной разработанности проблемы. Весь имеющийся объем научных трудов можно условно разделить на несколько взаимосвязанных групп.

К первой группе отнесем классические работы, рассматривающие вопросы формирования государственной политики и государственного управления обществом, взаимодействия общества и государства, которые привлекали внимание ученых на всем протяжении развития политической философии. Эти проблемы рассматривались еще в классических трудах Платона, Аристотеля, Т. Гоббса, Э. Дюркгейма, О. Конта, Дж. Локка, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, М.М. Сперанского и др.²

Вторую группу составляют теоретические и практические основы, рассматривающие вопросы взаимодействия государства и частного капитала и разработанные зарубежными учеными П. Бюргером, Д. Гримси, Б. Мюллером, Р. Корнуэлом, Д. Нортон, Э. Сава, Э. Саттоном, Л. Фон Мизесом, Г. Фишером, Ф. Хайеком, А. Штраусом и др.³

² Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1 / Под общ. ред. А. Ф. Лосева и В. Ф. Асмуса / пер. с древнегреч. СПб.: Изд-во С.-Петерб.ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. 752 с.; Аристотель. Афинская полиция. Государственное устройство афинян М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. 255 с. (2-е изд.); Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс] // Гражданское общество в России. Научная электронная библиотека.: URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs_Leviafan.pdf; Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991. 575 с.; Конт О. Общий обзор позитивизма / Перевод с французского И. А. Шапиро. Под ред. Э. Л. Радлова. Изд. 2-е. М., 2011. 296 с.; Локк Дж. Два трактата о правлении / Джон Локк ; пер. с англ. Е. С. Лагутина и Ю. В. Семенова. Москва, Челябинск., 2014. 494 с.; Макиавелли Н. Государь ; Рассуждения о первой декаде Тита Ливия / Н. Макиавелли / пер. с итал. Г. Муравьевой, Р. Хлодовского. СПб., 2007. 270 с.; Монтескье Ш. Избранные произведения. В 2-х томах / Монтескье Ш.; Под общ. ред.: Баскин М.П. М., 1955. 799 с.; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. М., 1998. 416 с.; Сперанский М.М. О коренных законах государства / М. М. Сперанский. М., 2015. 544 с.

³ Burger Ph., Hawkesworth I. How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement // OECD Journal on Budgeting. 2011. № 1, p. 91–146.; Grimsey D. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. / D. Grimsey, M. Lewis. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2007. 288 pp.; Savas E. Privatization and Public Private Partnerships. New York: Chatham Publishers, Seven Bridges Press, 2000.; Fischer K. Incentive and payment mechanisms as part of risk management in PPP contracts // Journal of Interdisciplinary Property Research. 2009. Vol. 1. pp. 5-25; Straus A.G. Managing Risk in PPP Projects through Legal Documentation. Prepared for presentation at the Expert roundtable on private-public partnerships. Amman, Jordan. 2007. Sept. 6.; Antony C. Sutton. Western technology and Soviet economic development, 1917 to 1930. Hoover Institution on War, Revolution and Peace. 1968; Hayek F. A. Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Routledge, 2012. 584 p.; Cornuell R. C. Reclaiming the

К третьей группе отнесем отечественные исследования Л.И. Газизовой, В.А. Глебова, А.В. Макухина, О.В. Романовской, Н.В. Хвостуновой, О.А. Уржа, Е.В. Фроловой и др., посвященные проблематике местного самоуправления⁴.

Четвертую группу работ составили исследования, посвященные непосредственно муниципально-частному партнерству, среди которых выделим таких авторов, как Н.Э. Афанасьева, О.В. Вильчинская, Т.Н. Гладун, М.В. Елесина, И.Е. Кабанова, С.Л. Сергеева, Е.Ф. Целищева, О.С. Шевченко⁵.

American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p.; Мюллер Б. Рынок государственно-частных партнерств в Германии. URL: <http://www.slideshare.net/amplakhotnikov/wertermittlung-vortrag-duma-zum-uebersetzen>; Мизес Л. Фон. Либерализм в классической традиции; пер. с англ. С. Г. Каменского, Ю. В. Кочетыговой. М., 1995. 176 с.; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва., 2007. С. 56.

⁴ Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий «Муниципальная власть» и «Местное самоуправление» // Власть. 2015. № 6. С. 130; Глебов В.А., Макухин А.В. Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в Республике Польша // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114-122; Хвостунова Н.В., Хазов Е.Н. Нормативно-правовая основа полномочий органов местного самоуправления и механизм их реализации // Вестник экономической безопасности. 2016. №1. С. 261; Романовская О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 36. С. 143–154; Уржа О.А. Актуальность муниципально-частного и государственно-частного партнерства в современной России // Материалы Афанасьевских чтений. 2017. №1 (18). С. 6.; Фролова Е.В. Ресурсы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2014. №1. С. 103.

⁵ Афанасьева Н.Э., Целищева Е.Ф. Муниципально-частное партнерство при реализации инвестиционных проектов. Города и местные сообщества. 2017. Т. 2. С. 41; Вильчинская О.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и перспективы развития // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2016. № 38. С. 66; Гладун Т.Н. Муниципально-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2014. №1 (2), С. 30-33; Елесина М.В. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципалитетов // Вестник современной науки. 2015. № 1 (1). С. 61; Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2017. С. 353-383; Сергеева С.Л., Гапонов П.В. Практика реализации проектов на основе муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительный анализ // Вопросы политологии, № 3, 2020; Шевченко О.С. Механизмы реализации проектов муниципально-частного партнерства // Интернет-журнал Науковедение. 2014. №3 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mechanizmy-realizatsii-proektov-munitsipalno-chastnogo-partnerstva>

Анализируя особенности муниципально-частного партнерства, необходимо обратиться и к проблематике государственно-частного партнерства, как еще одной формы взаимодействия государства и частных лиц, представленной в работах А.Н. Аверина, В.Г. Варнавского, В.П. Ляхова, А.И. Мастерова, А.С. Чулков, Т.Д. Юрош и др.⁶

Еще одну группу составили современные исследования муниципально-частного партнерства, позволяющие оценить научную значимость рассматриваемой проблематики в различных сферах, – Ю.Б. Анюшева, Г.З. Аронова, С.И. Баженова, Д.А. Грекова, А.О. Казакова, Л.М. Кашфуллина, А.И. Самсонова, Е.В. Черномырдиной, В.М. Шамбира и др.⁷

⁶Аверин А.Н. Правовая и организационная основа коммуникации в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства. // Коммуникология: электронный научный журнал. Том 3. №1, 2018. С. 32-40; Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство /в 2-х томах. М., 2009. (том 1). 312 с.; Ляхов В.П. Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – эффективный механизм предотвращения конфликта интересов бизнеса и власти в решении социально-экономических задач // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 210-215; Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стратегического планирования // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 64-70; Чулков А.С. Государственный и муниципальный контроль в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию // Финансы и кредит. 2015. №17 (641). С. 29-36; Юрош Т.Д. Особенности нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya-gosudarstvennochastnogo-partnerstva-v-rossii>

⁷Анюшев Ю.Б. Муниципально-частное партнерство как фактор развития предпринимательской деятельности / Автореферат дис. канд. эконом. наук. М., 2012; Аронов Г.З. Формирование механизма повышения качества и доступности услуг сферы физической культуры на основе муниципально-частного партнерства / Автореферат дис. док. эконом. наук. СПб., 2015; Баженов С.И. Концептуальные подходы к формированию жилищно-социального кластера региона / Автореферат дис. док. эконом. наук. Екатеринбург, 2012; Греков Д.А. Общественно-частное партнерство – стратегический ресурс развития экономической основы местного самоуправления / Автореферат дис. канд. эконом. наук. Воронеж, 2012; Казаков А.О. Гражданско-правовой статус участников государственно-частного партнерства / Автореферат дис. канд. юрид. наук. М., 2018; Кашфуллин Л.М. Развитие социальной инфраструктуры сельских территорий с использованием инструментов муниципально-частного партнерства / Автореферат дис. канд. эконом. наук. Уфа., 2014; Самсонов А.И. Правовое регулирование муниципальной инвестиционной деятельности: состояние и перспективы развития / Автореферат дис. канд. юрид. наук. М., 2016; Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство в механизме реализации функций современного государства / Автореферат дис. канд. юрид. наук. Самара., 2017; Шамбир В.М. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов / Автореферат дис. канд. эконом. наук. М., 2010.

Вместе с тем, несмотря на обширный массив работ, посвященных механизмам публично-частного партнерства вообще и муниципально-частного партнерства, в частности, до настоящего времени существует достаточно ограниченное число исследований, связанных с особенностями формирования, реализацией, тенденциями и перспективами государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства как эффективного инструмента регионального развития современной России. Это обусловлено тем, что существующие исследования, как правило, рассматривают правовые и финансово-экономические аспекты взаимодействия власти и частного капитала, не уделяя при этом должного внимания выработке государственной политики в рассматриваемой сфере. Однако, реализуемая в современной России стратегия регионального развития, делающая особый упор на повышение эффективности сбалансированного развития всех территорий нашей страны, повсеместное оказание качественных социально-значимых услуг и внедряемых в связи с этим критериев оценки деятельности руководителей в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, позволяет заявлять о значимости исследования именно политического аспекта.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют работы отечественных и зарубежных исследователей, анализирующих институт публично-частного партнерства и муниципально-частного партнерства, как частного случая, особенности политического управления в указанной сфере в рамках социально-политического и системного подходов.

Наряду с классическими научными методами (анализ, синтез, индукция и дедукция) в качестве основных научных методов, в настоящей работе использованы следующие методы:

- институциональный метод использован в целях анализа четырехстороннего взаимодействия органов государственной, муниципальной власти с бизнеса и институтов гражданского общества;

- диалектический метод позволил оценить динамику и выявить особенности государственной политики в сфере развития муниципально-частного партнерства;

- историко-сравнительный метод использован в рамках рассмотрения политики публично-частного партнерства в России и ряде зарубежных стран, с учетом трансформации политических систем.

Принимая во внимание обширную эмпирическую базу исследования, для ее обработки были использованы классические количественные и качественные методы.

Нормативно-правовую основу исследования составили нормативные правовые акты – Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Эмпирическую базу исследования составляют обзоры информационных ресурсов органов государственной и муниципальной власти Российской Федерации, специализированные интернет-ресурсы правовой информации, платформы развития инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» и «ИНВЕСТИНФРА», обзоры рейтингов ведущих мировых аналитических и экспертных агентств, а также материалы отечественных и зарубежных средств массовой информации.

Объект исследования – государственная политика в сфере муниципально-частного партнерства.

Предмет исследования – государственная политика развития муниципально-частного партнерства в современной России.

Цель исследования – выявление современной практики формирования и тенденций развития государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- систематизированы парадигмы государственной политики в контексте научных подходов к муниципально-частному партнерству;
- представлены теоретико-методологические подходы к изучению муниципально-частного партнерства с учетом воздействия происходящих политических процессов;
- аккумулирован опыт политики зарубежных стран в области формирования и реализации проектов муниципально-частного партнерства;
- определена взаимосвязь политического и нормативно-правового аспектов регулирования в сфере развития муниципально-частного партнерства и возможность их влияния друг на друга;
- выявлены особенности развития механизмов муниципально-частного партнерства и развития инфраструктуры муниципалитетов в рамках реализуемых государством программ;
- рассмотрены российские региональные проекты муниципально-частного партнерства;
- спрогнозированы тенденции и предложены перспективные направления развития муниципально-частного партнерства в России с учетом мировых практик.

Основная гипотеза исследования заключается в том, что развитие механизмов муниципально-частного партнерства в российских регионах позволяет решать проблему сбалансированного регионального развития без увеличения бюджетных расходов, что представляется достаточно значимым для повышения эффективности экономической политики государства, особенно в свете различных кризисных явлений (падение цен на углеводороды, санкции, инфекционные риски). Привлечение частных инвестиций в такие значимые для общества области, находящиеся при этом в ведении «муниципальных компетенций», как, например, ЖКХ и социальная инфраструктура, оказывает положительное влияние на отношение населения к власти, следовательно, реализация такого механизма выступает в качестве одного из факторов

обеспечения стабильности политической системы региона. Одновременно возможность создавать привлекательные условия для участия капитала в жизни региона, муниципалитета становится одним из критериев оценки эффективности региональной и местной власти.

Основные результаты исследования и их научная новизна:

1. Обосновано, что принцип единства публичной власти, закрепленный в обновленной Конституции Российской Федерации, несет серьезный потенциал повышения эффективности решения задач в общественно значимых сферах жизни населения, проживающего на соответствующей территории. В контексте рассмотрения муниципально-частного партнерства установлено, что: а) поправки в Конституцию РФ не закрывают пробелы законодательной основы партнёрства такого рода, однако служат нормативным фундаментом для дальнейшей работы в этом направлении, который даст эффект более мощного катализатора в механизмах опережающего развития муниципальной инфраструктуры; б) повышение эффективности муниципальной политики является приоритетом государства в условиях новых вызовов и проблем. При этом сотрудничество муниципалитетов и бизнеса вполне способно решить многие инфраструктурные и социальные задачи муниципальных образований, однако без активной региональной политики развития муниципально-частного партнерства его расширение до существенных масштабов вряд ли представляется возможным.

2. Аргументировано, что политический аспект регулирования системы взаимодействия государственной и муниципальной власти в части эффективного и целесообразного распределения полномочий, компетенций и материальных ресурсов, является одним из базовых элементов для формирования государственной политики оптимального развития регионов. а) Так, действенная система функционирования механизмов муниципально-частного партнерства предполагает наличие инструментов результативной обратной связи, что не в полной мере учтено в реализуемой модели муниципально-частного партнерства и выражается в отсутствии возможности прямого взаимодействия муниципальных властей с федеральным центром; б) эффективность обратной связи обусловлена

уровнем компетенции региональных властей и имеющейся финансовой зависимостью муниципалитетов, что снижает возможности инициации проектов партнерства.

3. Установлено, что зарубежный опыт формирования и реализации проектов муниципально-частного партнерства демонстрирует устойчивую тенденцию расширения областей применения такого партнерства ввиду подтвержденного экспертными оценками положительного влияния на общественно-политическую ситуацию, а также на повышение качества и условий жизни граждан, а именно:

- а) зарубежный опыт демонстрирует потенциал реализации механизмов муниципально-частного партнерства в контексте развития объектов социально-значимой инфраструктуры на периферии;
- б) экстраполяция зарубежной практики муниципально-частных проектов на российскую почву в настоящее время возможна только в том случае, если она соответствует законодательству Российской Федерации и специфике ее применения с учетом российских особенностей.

4. Представлены условия, способствующие повышению эффективности взаимодействия муниципальной власти и частного инвестора в целях реализации имеющихся государственных проектов (программ) в современной России на уровне муниципальной компетенции, предполагающие следующее:

- а) выстраивание моделей муниципально-частного партнерства с учетом интересов частного инвестора и предоставления реальных гарантий относительно инвестиций;
- б) совершенствование мер государственного управления в сфере муниципально-частного партнерства должно носить комплексный характер, который заключается в поиске взаимовыгодных моделей регулирования партнерства со стороны как государственной, так и муниципальной власти.

5. Обоснованы факторы реализации российских региональных проектов муниципально-частного партнерства и их взаимосвязь с политическими и экономическими процессами на региональном уровне, а именно: а) современная практика реализации проектов муниципально-частного партнерства демонстрирует тренд в сторону инфраструктурных проектов в жилищно-

коммунальной сфере, в то время как наличие проектов в социальном и образовательном секторе представляется не менее значимым; б) реализация значимых муниципально-частных проектов создает положительный социально-экономический эффект и способствует снижению социальной напряженности, протестной активности, в целом благоприятно отражается на социально-политической стабильности.

6. Определены и аргументированы дальнейшие тенденции развития муниципально-частного партнерства в России, обусловленные дефицитом финансовых средств и ограничениями полномочий муниципальных органов власти. Вместе с этим, выработаны предложения по совершенствованию государственной политики в этой сфере с учетом международных практик и нивелирования выявленных рисков, которые заключаются в следующем: а) расширение круга управленческих компетенций ответственных должностных лиц муниципалитетов в сфере развития муниципально-частного партнерства в России; б) интеграция муниципально-частного партнерства в систему региональных инфраструктурных проектов и программ, что может стать драйвером развития и поддержки социальной сферы в муниципальных образованиях при условии политического урегулирования сдерживающих факторов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Муниципально-частное партнерство является одним из действенных механизмов государственной политики, направленной на решение задач сбалансированного и эффективного регионального развития. Принимая во внимание закрепленную в обновленной Конституции Российской Федерации новую форму взаимодействия муниципальной и государственной власти – принцип единства публичной власти, сформированную нормативно-правовую базу, регулирующую механизмы муниципально-частного партнерства, не в полной мере учитывает недостаточность финансирования муниципалитетов в контексте взаимосвязи решаемых муниципальной властью задач и имеющихся полномочий.

2. Мировой опыт развития муниципально-частного партнерства позволяет говорить о партнерстве не только в контексте способа экономии бюджетных средств, но и как об одном из критериев эффективности реализуемой государством антикоррупционной политики. В этой связи следует обратить внимание на взаимосвязь результативности внедряемых государством практик во взаимодействии с частным сектором и уровнем коррупции в государственном аппарате – чем ниже уровень коррупции, тем более результативно взаимодействие государственного аппарата и частного бизнеса.

3. Повышение уровня взаимодействия муниципальной власти и частного партнера необходимо развивать через совершенствование нормативной правовой базы муниципально-частного партнерства в части развития полномочий муниципальных властей для решения возникающих вопросов в ходе реализации проектов. Осуществление такого подхода окажет положительное влияние на инвесторов, которые испытывают трудности в построении долгосрочных планов относительно проектов, связанных с реализацией на муниципальном уровне глобальных государственных программ.

4. Функционирующая система утверждения и последующего контроля за проектами муниципально-частного партнерства исключает возможность прямого взаимодействия муниципалитетов и федеральных органов исполнительной власти, что приводит к усилению зависимости муниципальной власти от властей субъекта Российской Федерации и столкновению интересов между местными властями различных уровней. Сложившаяся ситуация позволяет говорить о необходимости совершенствования системы государственного управления в сфере муниципально-частного партнерства в части создания отдельного федерального органа исполнительной власти под эгидой Министерства экономического развития России – Федерального агентства публично-частного партнерства.

5. Реализация проектов муниципально-частного партнерства в современной России наглядно отражает наиболее проблемную точку экономических систем абсолютного большинства российских регионов – жилищно-коммунальное

хозяйство, при определенных условиях именно ЖКХ провоцирует рост протестных настроений на региональном уровне. В этой связи, уделяя такое пристальное внимание сфере ЖКХ в ущерб остальным сферам, региональная власть использует механизмы муниципально-частного партнерства не как один из инструментов регионального развития, а как инструмент поддержания и сохранения властных функций, а также сокрытия неэффективного управления муниципальной собственностью. При этом игнорирование возможностей партнерства в сфере спорта, культуры, отдыха, IT-технологий и т.д. снижает привлекательность региона с точки зрения его общего потенциала и, тем самым, не позволяет говорить о решении стратегической задачи – сбалансированного регионального развития.

6. К основным компетенциям органов местного самоуправления относится проблематика решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Однако бюджеты муниципальных образований зачастую не позволяют реализовать имеющиеся потребности. В этой связи, муниципальные власти вынуждены изыскивать иные источники финансирования для решения поставленных задач сбалансированного развития регионов, что особенно актуально в рамках электоральных циклов, в целях формирования позитивного имиджа власти. Одним из таких источников являются финансовые средства частных инвесторов, привлечение которых в муниципальные проекты позволяет решить не только проблемы инфраструктурного развития муниципалитета, но и повысить уровень эффективности социальной политики через строительство/реконструкцию объектов социального значения.

7. Выработанные предложения по совершенствованию государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства обусловлены сложившейся, как мировой, так и российской тенденцией в исследуемой сфере, и заключаются в реализации комплекса мер институционального, административного и нормативно-правового характера, а именно:

- имплементации в стратегические документы политики регионального развития Российской Федерации;

- привлечение ресурсных возможностей институтов развития;
- развития региональной нормативной-правовой базы МЧП, учитывающей специфику конкретного региона (налогового, земельного, кредитно-финансового законодательства, позволяющие устанавливать режим максимального благоприятствования (преференций) инвесторам;
- внедрение показателей КРІ по МЧП для глав муниципальных образований.

Теоретическая значимость состоит в том, что полученные в ходе настоящего исследования результаты позволяют выявить новые подходы к реализации государственной политики в области муниципально-частного партнерства, в части совершенствования взаимодействия. Они помогают определить факторы, влияющие на формирование условий и порядка взаимодействия заинтересованных акторов в рамках механизмов реализации публично-частного партнерства. Используемая в настоящей работе последовательность применения различных научных методов позволяют расширить понимание политологической составляющей становления муниципально-частного партнерства, спрогнозировать тенденции дальнейшего развития в рамках российской политической системы и происходящих в ней процессов.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования определенных выводов и наработок при деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов федерации, а также муниципальных властей в рамках совершенствования подходов к повышению инвестиционной привлекательности, а также непосредственно правоприменительной практики реализации механизмов муниципально-частного партнерства с учетом имеющейся региональной специфики, проблематики регионального развития и общественного запроса.

Апробация работы осуществлена автором в рамках публикации выводов и основных положений в следующих работах, в том числе в журналах из перечня ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации:

Результаты исследования апробированы в выступлении автора на региональной научно-практической конференции в Челябинском филиале РАНХиГС при Президенте РФ.

1. Гапонов П.В. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в контексте политики регионального развития современной России // Научный ежегодник по итогам конференции «Региональное пространственное развитие: неравномерность vs. устойчивость» Центра анализа и прогнозирования Челябинского филиала РАНХиГС при Президенте РФ. № 1 (3), 2019.

2. Гапонов П.В. Особенности государственной политики в области муниципально-частного партнерства в современной России: перспективные направления развития // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. № 1, 2020.

3. Гапонов П.В. Проблемы и перспективы развития муниципально-частного партнерства в России // Вестник Российской нации, № 1 (71), 2020.

4. Сергеева С.Л., Гапонов П.В. Практика реализации проектов на основе муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительный анализ // Вопросы политологии, № 3, 2020.

5. Гапонов П.В. Механизмы муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: политико-правовой аспект // Вопросы политологии, № 6, 2020.

Материалы исследования использовались соискателем в рамках профессиональной деятельности в муниципальном образовании со статусом городского округа Подольск.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав (в первой главе – три параграфа, во второй главе - четыре параграфа), заключения, списка источников и литературы.

Глава 1. Теоретико-методологические подходы к анализу государственной политики развития муниципально-частного партнерства

1.1. Государственная политика: сущность, виды, цели и задачи

На протяжении всей своей истории человечество пытается найти оптимальную модель управления государством, её системы и виды не остаются константными, а подвержены изменениям. Во многом, исходя из господствующей в государстве в определенный период времени политической идеологии, зависит и специфика формирования и реализация государственной политики. На основе разных политических идеологий, во многом противоречащих друг другу, и выстраивалась государственная политика, формировались её модели. Исследователи выделяют следующие модели:

Либеральная – оформилась на основе либеральной идеологии. Приоритетными для нее являются возможность самоорганизации и самоуправления общества, воплотившихся в наличии прав и свобод, главными из которых был свободный рынок и чистая конкуренция. По мнению исследователя Ф. Хайека⁸, именно уважение к личности является основной ценностью либерализма и либеральной модели политики государства, где принципы индивидуализма и признание суверенитета взглядов личности дает возможность для существования множественности мнений. В свою очередь это обуславливает наличие конкуренции, которая позволяет минимизировать социальный контроль. Согласно принципам этой модели государственной политики, государство мало эффективно в сфере экономики, и поэтому должно отстраниться от управления социально-экономическими процессами, оставив все на саморегуляцию рыночных процессов и свободной конкуренции. Чем меньше управления со стороны государства, тем лучше — вот политическое кредо либеральной модели политики.

⁸ Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М., 1992; Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10-12.

Социалистическая модель – ставит в приоритет общественную собственность и общественные интересы, свободная конкуренция в экономике не является ценностью и приоритетом, как и частная собственность, и предпринимательство, которые признаются неэффективными. Экономика находится под государственным управлением и регулированием. В отличие от либеральной социалистическая модель ведущую роль в социально-экономических процессах отводит государству. Такое государство способно брать на себя большую часть ответственности за развитие индивида и общества в целом. В качестве определенного импульса ведущего общество и граждан к прогрессу вместо свободной конкуренции практикуется применение административных, административно-политических методов государственного управления. Также активно используется идеологизация политики и политического управления. В мировой истории существовали такие модели, чаще всего исследователи к ним причисляют опыт Китая, Кубы, Северной Кореи, СССР в период правления И.В. Сталина.

Ход истории показал, что вышеуказанные модели имеют свои сильные и слабые стороны, которые сделали их существование в современный период в чистом виде неэффективными и не отвечающими вызовам времени. Поэтому многие государства перестроили свои модели управления, взяв на вооружение элементы как либеральной модели, так и социалистической. Такого рода модель государственной политики принято называть смешанной.

Смешанная модель государственной политики, как уже было отмечено, отразила в себе тренды времени, окончательно сформировавшись ко второй половине XX века. Общество становилось все более сложноорганизованным, экономические процессы требовали новых подходов к решению новых проблем и преодоления барьеров. Смешанная модель государственной политики основывается на социально-ориентированной, но вполне рыночной экономике, сочетая свободное существование разных форм собственности. При этом функции и сферы, где государство формирует свою политику, значительно расширились, произошло увеличение социальных, экономических функций. В фокусе проблем

появилась экология, а значит, и экологическая политика. Тем самым смешанная модель вобрала в себя элементы неолиберальной и социалистической.

Считаем необходимым обозначить современные принципы формирования эффективной государственной политики:

1. Взгляд в будущее.

В процессе выработки политических решений необходимо четко обозначить желаемые результаты, которые при помощи этой политики предполагается достичь, также следует учитывать все эффекты проводимой политической линии.

2. Широта мышления.

При выработке определенной политики необходимо принимать во внимание политический контекст и влияние разного рода факторов, находящихся порой даже за пределами государственного контроля и юрисдикции.

3. Инновационность, креативность, гибкость.

Процесс выработки политики включает креативные, гибкие методы решения поставленных задач и обозначенных проблем. Вырабатываются новые креативные идеи, определяются возможные риски в реализации политики, а также механизмы управления ими. Процесс максимально открыт для критики со стороны, как внутренней, так и внешней среды.

4. Информационная открытость.

Всем значимым акторам доступна информация, содержащаяся в разных источниках. Они максимально вовлечены в процесс формирования политических решений с самых ранних стадий.

5. Вовлеченность граждан.

Необходимо вовлекать людей в процесс формирования политики и учитывать мнение большинства из них в ходе её реализации.

6. Консолидация.

В ходе выработки основных линий государственной политики необходимо использовать системный подход, включающий не только стратегические правительственные цели, но и учитывать правовые нормы, нормы морали и этики.

Приоритетом должны выступать цели, содержащие максимальный баланс интересов государства и общества.

7. Постоянный контроль.

Сформированная и реализуемая государством политика во всех сферах, а также новые периодически возникающие и одобренные политические инициативы должны быть обязательны к исполнению и находиться под системным мониторингом и контролем ответственных ведомств и чиновников, для того, чтобы в итоге обеспечить их реализацию.

8. Мониторинг и оценка.

Необходимо постоянно производить мониторинг и оценку реализуемой политики на эффективность. Такая функция должна быть встроена и в процесс выработки политики.

9. Изучение результатов.

Целесообразно подводить промежуточные или конечные итоги по результатам определенной системной политики в той или иной области. На основе чего вполне резонно принимать решения о её корректировке, продолжении либо отмене.

Государственная политика - это одна из центральных категорий политической науки, характеризующаяся сложностью и многомерностью. Отечественные и зарубежные исследователи разработали ряд толкований государственной политики. Обратимся к их изучению. Так, телеологический подход характеризует государственную политику исходя из наличия приоритетов, целей, задач, стратегических установок и программ, определенных принципов, планов, реализующихся государственным правительством совместно с институтами гражданского общества. Эксперты сходятся во мнении, определяя государственную политику в качестве систематизированного общего плана действий административных и политических структур, направленных на удовлетворение проблем и запросов граждан и общества в целом.

С точки зрения деятельностного подхода, государственная политика, ни что иное, как деятельность государственных структур по развитию различных сфер

общественной жизни. Этой точки зрения придерживается отечественный исследователь Л.В. Сморгунов⁹, а также ученый из США Д. Истон¹⁰, политика для него — это формирование и реализация необходимых обществу решений.

Одним из самых востребованных в современной политической науке является системный подход. В его рамках государственная политика изучается в фокусе рассмотрения политико-административных систем. В основе каждой из них лежат сложившиеся механизмы отношений внутри исполнительной власти, а также между другими ветвями власти в процессе их постоянного взаимодействия с гражданским обществом в виде его институтов.

Г. Алмонд и Дж. Пауэлл¹¹ трактуют политику как результат определенного взаимодействия гражданского общества, граждан и государства. При этом государственная политика является результатом функционирования политической системы и объединяет принимающиеся властные решения по отношению к общественно-значимым проблемам.

Отметим, что довольно распространенным подходом к изучению сущности государственной политики стало её понимание с позиций того, что правительства считают для себя совершать либо бездействовать. Исходя из этих взглядов, С. Брукс ставит знак тождества между государственной и публичной политикой. По мнению отечественных исследователей А.П. Кошкина и С.А. Мелькова¹², модель сформированной государственной политики во многом зависит от приоритетов заданных властью, от того, какие поставлены управленческие цели, наличия ресурсной базы для реализации, уровня одобрения обществом декларируемых государством целевых установок.

⁹ Государственная политика: Понятие, направления, выработка, принципы // Государственная политика и управление: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006. С. 35-38.

¹⁰ Easton D. Categories for the Systems Analysis of Politics // Varieties of Political Theory / ed. by D. Easton. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, N.J. 1966. P. 50, 132.

¹¹ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособие / сокр. пер. с англ.: под ред. М.В. Ильина и А.Ю. Мельвиля. М.: Аспект-пресс, 2002. С. 18, 56.

¹² Государственная политика: механизмы и технологии формирования. Сборник материалов круглого стола, проведенного в Государственной Думе ФС РФ / Под ред. В.В. Бурматова, С.А. Мелькова, А.П. Кошкина, К.А. Картушевой. М.: Белый ветер, 2014. С. 12-52, 101-123, 139.

С нашей точки зрения, обозначенные научные подходы достаточно обстоятельно раскрывают государственную политику с позиций определенных активностей государства, его структур, государственного аппарата, направленных на управление обществом. Считаем, что такого рода трактовку необходимо расширить, учитывая опыт современной политической практики, в которой взаимодействие государства и бизнес структур имеет ключевую роль для реализации государственной политики, и Российская Федерация здесь не исключение.

Рассмотрим систему и уровни государственной политики, существующие в современный период времени в Российской Федерации. Обращая внимание на уровни, мы можем наблюдать относительно четкое разделение на три уровня:

1. Центральный уровень (федеральная повестка политики).
2. Региональная политика.

3. Муниципальная политика (она не является видом государственной политики и не входит в государственный уровень управления, однако внесенные в Конституцию РФ поправки, в части того, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а также органов государственной власти», которые теперь согласно Конституции могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, предусматривается и компенсация дополнительных расходов, которые несут муниципальные власти в случаях выполнения совместных проектов с органами государственной власти. Это во многом интегрирует муниципалитеты в систему реализации государственной политики местного значения).

Уточним, что региональная политика существует далеко не во всех странах и не имеет прямой корреляции с размерами государственной территории, количеством населения и количественными характеристиками существующей ресурсной базы.

Однако стоит отметить тот факт, что достаточно большое количество крупных государств все же ведут региональную политику. Исследуя региональную политику, определим понятие региона. В современной политической и экономической науках понятие регион имеет большое количество трактовок исходя из территориальных и экономических особенностей различных частей государства. Выстроим некую интегративную конструкцию не только из понимания региона как определенной части географического пространства или системы хозяйствования, а как территорию, представляющую собой социально-экономические и природно-географические целостные системы, имеющие свои органы власти. При этом наличие собственных властных структур и управления не исключает, а предполагает существование общих для всего государства органов власти, которые также осуществляют и определенное управляющее воздействие и на регионы, формируя региональную политику.

Применительно к российской политической системе регион можно определить в качестве территории, имеющей свои административные границы субъекта РФ и ряд основополагающих характеристик, таких как целостность, управляемость, комплексность, как правило определенная специализация и обязательное наличие политических и административных управленческих структур.

Исходя из этого, государство проводит по отношению к регионам свою политику, которую целесообразно определять как региональную. Региональная политика представляется как одно из важнейших направлений государственной политики, регулирующая связи между федеральным центром и субъектами страны. Это отдельный, приоритетный вид государственной политики со своими целями, типами, структурой.

Региональная политика – это системные меры, регулирующие отношения между федеральным центром и субъектами государства. Среди основных целей, которые стоят перед региональной политикой, эксперты выделяют:

- ✓ сбалансированное территориальное развитие;
- ✓ обеспечение благосостояния граждан;

- ✓ территориальная справедливость;
- ✓ целостность общества;
- ✓ повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности регионов.

Основными направлениями региональной политики являются:

- ✓ формирование условий, обеспечивающих возможности для устойчивого, сбалансированного, социально-экономического развития регионов страны;
- ✓ создание общего правового, экономического и социального пространства на всей территории государства с учетом приоритетных направлений регионального развития;
- ✓ создание и обеспечение единых, высоких стандартов качества жизни во всех регионах страны.

Схематично задачи региональной политики Российской Федерации представлены на рис. 1.

**Задачи
региональной
политики РФ**

-
- обеспечение равных возможностей для жителей всех частей страны в реализации своих социальных и экономических прав вне зависимости от места проживания;
 - снижение территориальных диспропорций в уровне и качестве жизни, в том числе поддержка кризисных регионов;
 - стимулирование улучшения инвестиционного климата и инвестиционной активности на региональном уровне;
-
- диверсификация структуры экономики и занятости регионов и городов;
 - преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений в социально-экономическом развитии регионов;
 - максимально возможное использование преимуществ территориального разделения труда и совершенствование хозяйственной специализации регионов на базе их конкурентных преимуществ;
 - совершенствование системы государственного управления и местного самоуправления для осуществления целей региональной политики;
-
- обеспечение свободного перемещения по территории страны людей, товаров, финансов и информации;
 - поддержка территорий с особыми условиями хозяйствования, включая территории, обеспечивающие обороноспособность страны и защиту ее геополитических интересов;
 - стимулирование межрегионального и межмуниципального сотрудничества, а также создание механизма разрешения споров и конфликтов, возникающих между регионами;
 - укрепление общегражданской идентичности, гармонизации межнациональных отношений и содействие этнокультурному развитию народов РФ, в том числе охрана прав коренных малочисленных народов.
-

Рисунок. 1. Задачи региональной политики Российской Федерации

Сферы вмешательства государства в общественную жизнь являются основанием для классификации видов региональной политики. В соответствии с этим выделяют экономическую, социальную, политическую и культурную региональную политику, каждая из которых направлена на решение определенных задач (см. рис. 2).



Рисунок. 2. Виды и задачи региональной политики

Систему норм, принципов и практических действий по обеспечению деятельности муниципалитетов рассматривают как муниципальную политику. Предметом политики муниципального уровня являются вопросы в рамках полномочий, прав и обязанностей муниципальных органов. Среди управляемых объектов сферы муниципального образования также выделяют видовые группы: экономические, социальные и духовные.

Экономическая политика муниципального уровня реализуется посредством определенных инструментов действий (общих и селективных) (см. рис. 3)

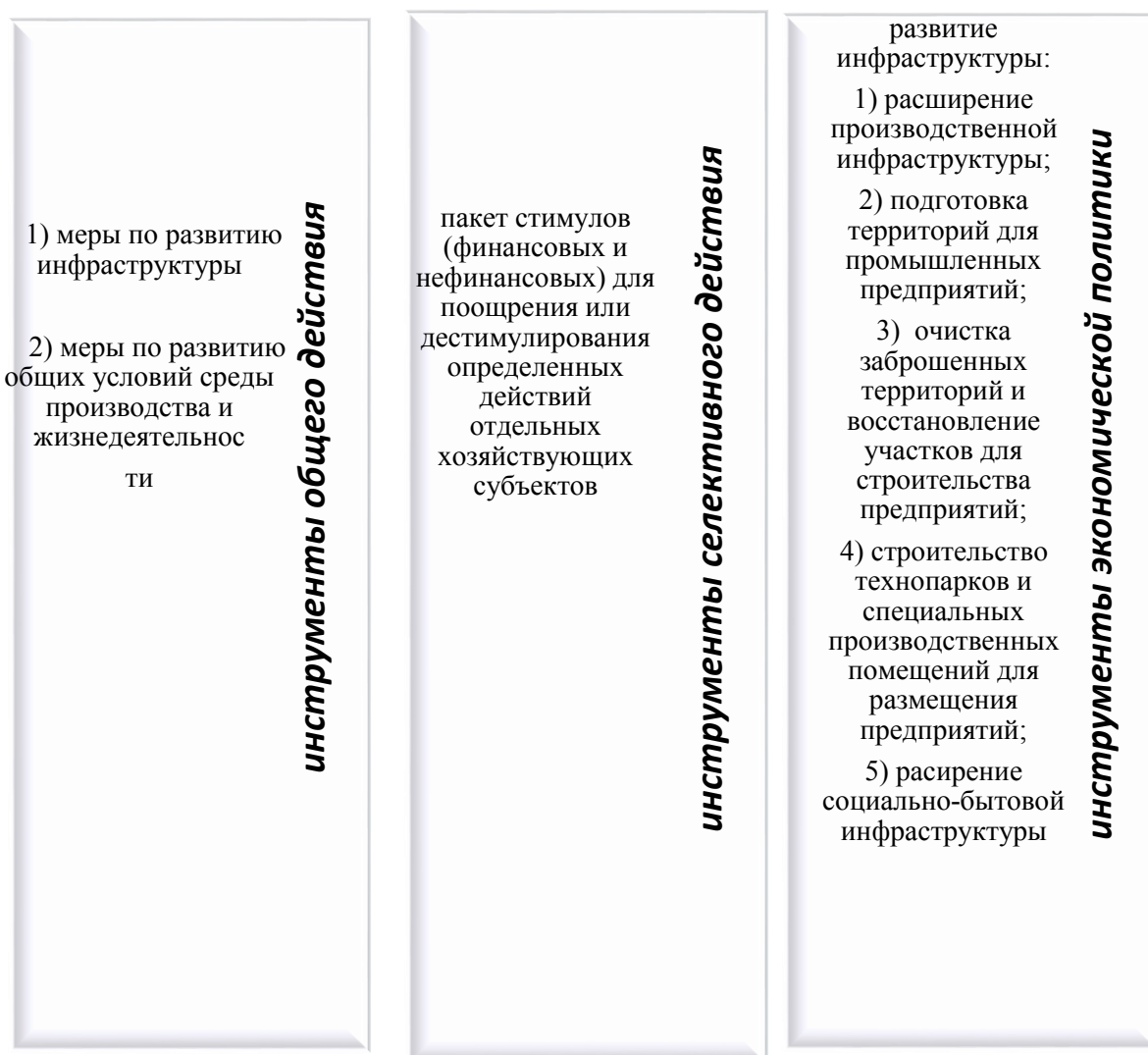


Рисунок. 3. Инструменты экономической политики муниципального уровня

Основные направления экономической политики муниципального уровня отразили на рис. 4.



Рисунок. 4. Основные направления экономической политики муниципального уровня

В свою очередь объектами региональной политики выступают регионы страны, как в качестве субъектов Российской Федерации, так и макрорегионов. В их отношении и осуществляется региональная политика государства, которая основывается на внушительной нормативно-правовой базе, включающей определенные положения Конституции России¹³, федеральных законов, регионального законодательства. Среди них можно отметить Федеральный закон

¹³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения 20.05.2021).

№184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года¹⁴, регламентирующий отношения между властями разных уровней. Также этот федеральный закон закрепляет верховенство Конституции РФ и федерального законодательства. Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003¹⁵, ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014¹⁶ (регламентирует разработку стратегии пространственного развития России). Также региональная политика в нашей стране выстраивается в соответствии с целым рядом действующих стратегий и программных документов, государственных программ субъектов Российской Федерации. Ключевым же документом в сфере региональной политики, отражающим её приоритетные направления на обозримую перспективу можно назвать «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁷.

Необходимо отметить, что региональная политика в мировой и российской политической практике формируется исходя из актуальных научных подходов к этой проблематике, рассмотрим основные из них.

1. Теория кумулятивной причинности основывается на той позиции, что при отсутствии государственного контроля над региональным развитием, оно будет увеличивать разницу в социально-экономическом положении регионов, нося дивергентный характер. Лауреат нобелевской премии Г. Мюрдаль утверждает, что существующие разрывы в развитии регионов обостряют рынок. Он рассуждает о прямой взаимосвязи факторов и институтов, существующих в социальной среде, исходя из этого изменения в одном или нескольких институтах,

¹⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

¹⁶ Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ "О стратегическом планировании в РФ".

¹⁷ Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года".

факторах обязательно затрагивают и влияют на изменения в других. Эти изменения, с его точки зрения, продолжаются на постоянной основе, а причины носят кумулятивный и циркулярный характер. Рынок только усиливает и цементирует любое существующее неравенство. Г. Мюрдаль¹⁸ выделил два эффекта в региональной политике: эффект распространения и эффект обратной волны. В случае если один регион показывает высокие темпы роста, чем другой регион, то основные факторы производства, рабочая сила и капитал устремятся в более развитый регион – эффект обратной волны. Поэтому, чем более высокий рост показывает регион, тем больше ресурсов в него стекается, другие уходят на периферию и там закрепляются. При этом Г. Мюрдаль заявляет, что определяющее значение для преодоления эффекта обратной волны носит воздействие государства через политические социальные институты. В противном случае, в отсутствии региональной политики богатые регионы будут развиваться за счет аутсайдеров.

2. Теория несбалансированного роста. Сторонники этой теории и её идеолог А. Хиршман¹⁹ исходят из концентрации регионального развития на определенных территориях, баланса не существует, одни развиваются в ущерб другим. А. Хиршман выступает за создание определенных «точек роста» - регионов лидеров, которые простимулируют развитие периферии. При этом он заявляет, что такого рода механизм развития имеет как положительные, так и отрицательные эффекты. Эффект поляризации, обостряющий разницу между успешными и отстающими регионами, и положительный эффект стекания, заключающийся в том, что по мере развития регионов лидеров рабочая сила и земельные ресурсы в них будут дорожать, и у них появится естественная выгода, расширяя производства переносить их на периферию, где эти ресурсы обойдутся дешевле.

¹⁸ Мюрдаль Г. Современные проблемы «третьего мира». Драма Азии. Пер. с англ. / Общ. ред. д.э.н., проф. Р.А. Ульяновского. М.: Изд-во «Прогресс», 1972. 767 с.

¹⁹ Hirschman A. The Strategy of Economic Development. Yale University Press. New Haven, 1958.

3. Теория опорных регионов. Её представитель Д. Фридман²⁰ уверен в необходимости региональной политики лишь в развивающихся странах, так как там разрывы в региональном развитии гораздо больше, чем в развитых странах, где региональная политика менее актуальна. Переходные экономики в соответствии с его позицией сами стимулируют создание центров и периферий за счет вынужденных точечных инвестиций в территории, что приводит к их поляризации. Он справедливо замечает, что центром в подавляющем большинстве случаев становятся городские агломерации, они и аккумулируют в себе большинство ресурсов. Причем конвергенции между центрами и периферией не наблюдается, из-за чего центры продолжают свое развитие, а периферия получает ресурсы в весьма ограниченном количестве. Выход из этой ситуации для развивающихся экономик Д. Фридман видит, как и А. Хиршман, в нивелировании острой разницы между агломерациями и периферийными регионами с помощью поддержки опорных регионов для создания мотивов у населения периферии к трудовой миграции в опорные регионы. Под опорными регионами Д. Фридман подразумевает те, которые не относятся к агломерации, но имеют ресурсные потенциалы для экономического роста. Опорные точки необходимо пропорционально разделять по всей территории периферии, дабы избежать появления новых агломераций. Для этого необходима последовательность региональной политики государства, приоритет в развитии должен быть отдан наиболее перспективным территориям, вплоть до их выхода на уровень устойчивого развития, они в свою очередь будут способны уравновесить агломерации и создать некий баланс. После чего региональная политика должна перейти на поддержку регионов второй очереди и так далее, до тех пор, пока государство не будет иметь множество взаимосвязанных друг с другом центров, тем самым сгладится диспропорция в развитии территорий.

²⁰ Fredann J. Urbanization Planning and National Development. Beverly Hills, London, 1973.

4. Теория агломераций. Обладатель нобелевской премии П. Кругман²¹ в своих работах заявляет о малой эффективности региональной политики. С его точки зрения, возникновение агломераций происходит из-за регулирования рынка при высоких транспортных издержках. Чтобы сократить транспортные расходы, организации базируются в тех локациях, где наибольшая концентрация рабочей силы. В этих условиях возникает конкуренция на рынке труда, увеличивается заработная плата, из-за этого рабочая сила устремляется туда, где есть более высокооплачиваемые рабочие места и происходит отток рабочей силы из регионов. За счет этого только увеличивается разница между центром и периферией. Обратная ситуация происходит в случае, если транспортные издержки низкие.

5. Неоклассическая теория - антагонист теории кумулятивной причинности. Главный её смысл заключается в том, что при отсутствии государственного вмешательства и системной региональной политики, региональный рост вполне возможен, и в этом случае даже будет тяготеть к однородности и сближению индикаторов валового регионального продукта, то есть будет носить конвергентный характер. С позиции Х. Олина, то, что трудовые и финансовые ресурсы распределены в мире неравномерно, это естественная ситуация. Поэтому региональная политика по выравниванию регионов не ведет к развитию, целесообразнее использовать определенную специализацию и стимулировать развитие внутренней торговли. Р. Барро²² настаивает на том, что в долгосрочной перспективе свободный рынок будет способствовать сокращению отставания высокоразвитых регионов от периферийных, так как доходы бедных субъектов чаще всего растут быстрее, чем у высоко развитых. Следуя этой логике, можно отметить, инвестируя в развивающийся регион, владелец капитала получает более весомую прибыль, чем инвестируя те же средства в развитый регион (в богатых регионах существует проблема снижения доходности инвестиций). Выравнивание регионов в долгосрочной перспективе будет только

²¹ Кругман П. Пространство: последний рубеж // Пространственная экономика. 2005. №3. С.121-126.

²² Barro R., Sala-i-Martin X Economic Growth. 2nd ed. The MIT Press., 2004.

тормозить экономическое развитие, в этом направлении высказывались в своих исследованиях еще одни сторонники неоклассического подхода Д. Бортс и Д. Стейн²³. Региональная политика целесообразна только для депрессивных субъектов в краткосрочной перспективе, при этом необходимо создание условий рыночной конкуренции. Инвестиции в отстающие регионы они считали бесполезной тратой ресурсов, так как эти вложения не окупятся, зачастую государство имеет большие ограничения в ресурсах, и в этом случае гораздо разумнее вкладывать в регионы лидеры, которые принесут результат. В стратегическом плане на постоянной основе перспективы в региональной политике сторонники неоклассического подхода не видят, потому как отток трудовых ресурсов из слаборазвитых регионов остановить нельзя, он будет постоянно.

6. Теории механизмов регионального развития. Один из её разработчиков, У. Вальз, рассуждает о постоянной дилемме между экономической эффективностью и балансом в развитии между регионами, которая стоит перед политическим руководством государства в сфере реализации региональной политики. Противоположной точки зрения придерживается Г. Ричардсон. Он говорит о ключевом значении кооперации в региональном развитии, которая порождает рост и развитие благодаря сотрудничеству в использовании ограниченных ресурсов. Он предлагает в региональной политике государству сделать ставку на межрегиональные проекты между развитыми и догоняющими регионами. Ведь именно в роли локомотивов, а не в роли магнитов для ресурсов должны выступать лидирующие территории страны. Не можем не согласиться с такого рода утверждением.

Безусловно, вышеобозначенные теоретико-методологические подходы к региональной политике принимались во внимание при разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. В этом документе в качестве одной из целевых установок развития отмечено обеспечение сбалансированного устойчивого развития государства при

²³ Borts G.H., Stein J.I. Economic Growth in a Free Market. New York, London, 1964.

сокращении межрегиональных различий в уровне и качестве жизни граждан, ускорении экономического роста и технологического развития. В качестве приоритетного направления указано создание и повышение доступности различной инфраструктуры.

Уделяется внимание в стратегии и поддержке точек роста, о которых писал А. Хиршман²⁴, имеет место в стратегии и неоклассический подход в виде адаптированной под отечественную действительность предложений Х. Олина о целесообразности специализации регионов. Планируется осуществление мер, направленных на развитие регионов и муниципальных образований России.

Как мы выяснили ранее, в современный период развития наша страна остро нуждается в эффективной региональной политике. В политической и экономической науках выделен целый ряд инструментов региональной политики. Это как административные инструменты, так и экономические меры. Также выделяют прямые и косвенные меры государственного регулирования регионального развития. Прямые меры связаны с дотационными трансфертами, социальными выплатами, нормотворчеством. Необходимо отметить, что в краткосрочной перспективе для решения неотложных задач и проблемных ситуаций прямые инструменты государственной региональной политики являются эффективными и альтернативными, им по скорости достижения эффекта найти вряд ли возможно. Однако наряду с этим, такого рода меры имеют целый ряд слабых сторон, среди которых главной являются огромные затраты государства при использовании данного инструментария и низкая экономическая эффективность от такого рода действий, такие меры в долгосрочной перспективе не способны привести регионы к сбалансированному развитию, а зачастую обуславливают только усиление аутсайдерства. Поэтому существуют и косвенные инструменты региональной политики, сочетание которых с прямыми дает возможность осуществлять эффективную региональную политику. К косвенным мерам можно отнести, налоговые сборы, политику регулирования доходов

²⁴ Hirschman A. The Strategy of Economic Development. Yale University Press. New Haven, 1958.

граждан, комплексные социальные программы развития территорий, политику в сфере здравоохранения, образования, культуры и инвестиционную политику.

Как показывает мировая практика, одним из эффективных механизмов регионального и муниципального развития, который способен обеспечить приток инвестиций в различные сферы народного хозяйства, является определенный законодательством формат взаимодействия между государственными, муниципальными структурами, с одной стороны, и бизнес-структурами - с другой. Это взаимодействие именуется государственно-частным партнерством (ГЧП) и муниципально-частным партнерством (МЧП). Такого рода партнерство для государства имеет серьезную привлекательность с точки зрения повышения качества, а также обеспечения доступности предоставляемых потребителям услуг и привлечения в экономику частного капитала. Эта форма сотрудничества государственных и муниципальных структур с бизнесом позволяет не только более эффективно управлять государственной и муниципальной собственностью, но и привлекать частные инвестиции.

Такого рода партнерство, несомненно, содействует повышению конкурентоспособности с бизнес-проектами, так как в случае партнерства государственные или муниципальные власти предоставляют предпринимателям определенные законодательно закреплённые гарантии, которыми бизнес минимизирует свои риски.

Государственные же структуры при этом экономят большое количество финансовых средств, которые могут направить на те сферы, в которых заключение партнерства не представляется возможным по причине нерентабельности для бизнеса либо нецелесообразности для государства или муниципалитетов.

Важно отметить, что Министерство экономического развития Российской Федерации в 2019 году утвердило методику расчета одного из важных показателей эффективности деятельности региональных и муниципальных властей, а именно уровня развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации. Она создана для прямого стимулирования

органов власти субъектов РФ и местного самоуправления к более активному применению механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства для привлечения частного капитала в развитие инфраструктурных проектов. Это в полной мере коррелируется с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», где развитие качественной инфраструктуры является важным приоритетом. Однако проекты МЧП, реализуемые на муниципальном уровне, по данным 2021 года, составляют более 85 % рынка в количественном отношении, но лишь 15 % по совокупному объему привлеченных инвестиций ²⁵.

По итогам параграфа сделаем определенные выводы. В современной политической науке сложилась довольно обстоятельная база теоретико-методологических подходов государственной политики и её регионального уровня.

Среди них существуют и теории антагонисты, в которых смысл региональной политики трактуется совершенно по-разному, зачастую с противоположных позиций, что с одной стороны оставляет пищу для размышлений, а с другой ставит вопрос о возможности поиска альтернативного пути. Россия, на наш взгляд, в очередной раз за свою историю выбрала именно этот путь, сконцентрировав в своей стратегии пространственного развития различные инструменты региональной политики, разработанные отечественными и зарубежными исследователями политической и экономической наук. Региональная политика в Российской Федерации складывается из создания опорных точек экономического развития с одной стороны и специализации регионов с другой. Имеет смешанную модель государственной региональной политики главной целью которой, с нашей точки зрения, является достижение сбалансированного развития регионов за счет сокращения разрывов между ними, повышение уровня жизни в субъектах РФ.

²⁵Августовская Я.С. Развитие муниципально-частного партнерства // Сборник тезисов докладов научно-практической конференции студентов Курганского государственного университета. Тезисы докладов. Курган, 2021. С. 3-4.

Отметим, что реализовать эту цель можно лишь проводя эффективную политику на местном уровне самом «первом» от граждан. Муниципальная политика является приоритетом в условиях новых вызовов и хронических для неё проблем, одна из главных — это нехватка финансовых средств. Как уже было заявлено выше одним из эффективных механизмов привлечения инвестиций в муниципалитеты — муниципально-частное партнёрство. По нашему мнению, эта форма сотрудничества муниципалитетов и бизнеса вполне способна решить не только инфраструктурные проблемы, существующие в городских и сельских поселениях, но и выйти на уровень социальной политики, строительство и реконструкцию объектов образования, медицины, культуры. Однако, без региональной политики развить муниципально-частное партнерство до существенных масштабов вряд ли представляется возможным. Необходима системная работа государства в этом направлении, часть которой уже реализуется, есть и перспективные направления развития, о которых речь пойдет в следующих частях работы.

1.2. Муниципально-частное партнерство: понятие, сущность, функции

Сложившийся глобальный симбиоз политики и экономики в современном мире, усиление в общественно-политической жизни роли взаимодействия государственной власти и частного капитала способствуют постепенному повышению интереса к вопросам развития механизмов государственно-частного партнерства и, как отдельного случая, муниципально-частного партнерства не только в обществе, но и в научной сфере.

Практический интерес к рассматриваемому вопросу обусловлен существующей ограниченностью финансовых ресурсов муниципальных образований и узкого круга инструментов, формирующих доходную часть муниципального бюджета, что побуждает органы местного самоуправления развивать иные направления в целях выполнения задач по социально-экономическому развитию муниципального образования.

В этой связи особое значение приобретает необходимость углубления теоретических знаний, изучения практических аспектов выработки государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства и эффективной реализации соответствующих механизмов, что потребует дальнейшего развития нормативного правового регулирования, повышения прозрачности сопутствующих процедур, формирования соответствующего кадрового потенциала в муниципальных органах власти. Эффективная реализация механизмов муниципально-частного партнерства в таком контексте становится драйвером регионального развития территорий.

Исторический опыт сотрудничества публичной власти и частного капитала позволяет рассмотреть особенности такого взаимодействия, которое, в независимости от формы реализации, в конечном итоге было направлено на экономическое развитие государства и, таким образом, сохранение стабильности функционирующей политической системы.

Усиление влияния частного капитала в политической жизни общества оказало существенное влияние на формирование теоретических подходов взаимодействия субъектов общественных отношений в рамках так называемого «общественного договора».

Изначально концепция «общественного договора» или «социального контракта» нашла свое отражение в трудах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.Ж. Руссо, Г. Гроция, М.М. Сперанского²⁶ и др.

Так, Т. Гоббс в работе «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» рассматривает политику как коллективное действие для сохранения мира и безопасности в государстве.

²⁶ Гоббс Т. О гражданине. Сочинения в 2 т. Т.1. М. Мысль, 1989. 622 с. (Филос.насл.Т.107.) С. 270-506.; Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс] // Гражданское общество в России. Научная электронная библиотека.: URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs_Leviafan.pdf (Дата обращения 12.10.2019).; Локк Дж. Два трактата о правлении / Джон Локк; пер. с англ. Е. С. Лагутина и Ю. В. Семенова. Москва ; Челябинск : Социум, 2014. 494 с.; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. М.: КАНОН-пресс, 1998. 416 с.; Гроций Г. О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Гуго Гроций, Перевод с латинского А.Л. Саккетти. М., 1956. 868 с.; Сперанский М.М. О коренных законах государства / М. М. Сперанский. М., 2015. 544 с.

Шарль Луи де Монтескье в трудах «О духе законов», «Рассуждения о причинах величия и падения римлян», «Персидских письмах» обращает внимание, что политическое право определяет отношения между правящими и управляемыми. Политика неотъемлемая часть государства, так как она выступает гарантом законных интересов, поскольку «любое общество основано на взаимной выгоде».

Как справедливо отмечает Т.Д. Юрош, в дальнейшем развитие промышленного производства скорректировало понятие «общественного договора», определив его как отношение государства, бизнеса и работника (О. Конт), солидарности (Э. Дюркгейм) и классовой борьбы (К. Маркс)²⁷.

Иными словами, мы вправе говорить об «общественном договоре» как о так называемом «социальном три-партизме», т.е. подходе, позволяющем консенсуально учитывать интересы трех сторон: правительства, работодателя и профсоюза, представляющего интересы наемного работника в решении различной социальной проблематики.

Говоря о согласовании интересов различных групп («согласительное искусство»), некоторые современные политологи, например, В. И. Буренко, А. И. Соловьев, О. Ф. Шабров понимают это как одну из определяющих составляющих политики²⁸.

В свою очередь, политика охватывает все сферы деятельности человека, а также совокупность различных явлений и процессов. Современными учеными принято выделять различные виды политики, в частности, внешнюю, внутреннюю, региональную, экономическую, демографическую и т. п.

²⁷ Юрош Т.Д. Особенности нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya-gosudarstvennochastnogo-partnerstva-v-rossii> (Дата обращения: 09.11.2019).

²⁸ Буренко В.И. Политика как фактор властно-управленческого процесса в условиях коммуникативной революции / В. И. Буренко // Вестник Национального Института Бизнеса. – 2020. № 39. С. 17-26; Соловьев А. И. Власть и политика. Полемиические заметки о «проклятых вопросах» политической науки / А. И. Соловьев // Политические исследования. 2020. № 6. С.135-147; Шабров О.Ф. Культурная политика и национально-государственный суверенитет / О. Ф. Шабров // Власть. 2020. № 6. С. 295-299.

Муниципально-частное партнерство, в рамках настоящего исследования, целесообразно рассматривать в контексте реализуемой государством региональной и экономической политики, точнее одного из инструментов регионального экономического управления.

Рассматривая подходы к реализации государственной региональной политики можно говорить о ее различных моделях, которые ставят соответствующие задачи регионального развития государства.

В первом случае речь может идти о принятии комплекса мер, направленных на сокращение существующей межрегиональной диспропорции в различных сферах. Во втором случае государство, наоборот, может оказывать поддержку регионам, обладающим наибольшим экономическим или демографическим потенциалом, определяя такие субъекты, как некие «локомотивы» регионального развития. В третьем случае речь может идти о сочетании мер первой и второй модели²⁹.

Государственная политика в области управления территориями, обеспечения их устойчивого и сбалансированного развития, взаимосвязана с комплексом определенных факторов, среди которых особо следует выделить инвестиционную привлекательность, влияющую на особенности региональной социально-экономической системы. При этом заинтересованными участниками реализации стратегий, программ и проектов социально-экономического развития являются как представители крупного, среднего и малого бизнеса, некоммерческие организации, так и все жители региона.

Следует отметить, что снижение внимания к проблематике имеющихся межрегиональных диспропорций становится фактором риска в отношении не только национальной экономики, но и политической стабильности в части реализации задачи выравнивания национального экономического пространства. Экономическое неравенство регионов отрицательно сказывается на возможностях

²⁹ Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.

преодоления экономического кризиса, создают угрозы территориальной безопасности и целостности страны.

Говоря об экономическом аспекте регионального развития, следует обратить определенное внимание на непосредственно экономическую политику. Ю. Зоден определял экономическую политику, как неотъемлемую часть государственной власти, в её основе которой лежат принципы политической экономии в правовом поле государства. Следовательно, экономическая политика есть неотъемлемая обязанность государственной власти, связанной с принудительным правом³⁰.

Экономическая политика государства является сложным процессом, в рамках которого государство осуществляет свои функции в сфере экономики. Это происходит за счет применения мер влияния на процессы в сфере экономики, чтобы можно было достичь поставленных целей.

Под существующими у государства в сфере экономики целями, в первую очередь следует понимать:

- формирование определенной экономической свободы, что предполагает существование в стране разных видов хозяйствующих объектов;
- рост конкурентных преимуществ между различными акторами общественно-экономического поля;
- обеспечение занятости граждан страны;
- достижение в достаточной мере экономической эффективности государства за счет его ресурсов.
- обеспечение экономического роста страны.³¹

Можно сказать, что государственная политика в экономической сфере реализуется, как форма вмешательства со стороны государства в те процессы, которые происходят в сфере экономики. Это необходимо с целью решить те или иные существующие на данный момент времени проблемы в сфере экономики.

³⁰ Soden, J. Die Nationalökonomie. / J. Soden // Wien. 1815. P. 16, 19.

³¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] / Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/> (Дата обращения 14.05.2021).

Однако усиление роли частного капитала в общественной жизни также требовало определенного делегирования государственных полномочий негосударственным организациям, что нашло свое отражение в идеологии либертарианства.

Так, известный австрийский философ и экономист Фридрих Август фон Хайек, рассматривая в своих работах функции государства, выдвигал тезисы о необходимости передачи частному сектору целого ряда таких функций³².

Р. Корнюэлл разработал концепцию так называемого «третьего сектора», которая базировалась на возможности более эффективной реализации ряда государственных функций негосударственными структурами³³.

Схожие идеи высказывал также Л. фон Мизес, который говорил о необходимости снижения роли государственной собственности в пользу частной собственности, как основного принципа «организации жизни человека в обществе»³⁴.

Вместе с тем необходимо отметить, что взаимовыгодные формы отношений политической и экономической элит в обществе, их взаимодействие в договорном конструкте государственной власти и частных лиц имеют длительную историю и существовали не только в либерально-ориентированных политических системах.

Еще в Римской империи существовали механизмы передачи своих полномочий местной властью третьим лицам в целях выполнения каких-либо задач за установленное вознаграждение.

Например, сбор налогов отдавался на откуп частным лицам – мытарям, которые имели свои «налоговые конторы» и были уполномочены властью Прокуратора взимать в пользу государства налог с земельных участков. Можно сказать, что в таком взаимодействии Прокуратора и мытарей сформировался механизм партнерства, базировавшийся на использовании ресурсов

³² Hayek F. A. Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Routledge, 2012. 584 p.

³³ Cornuelli R. C. Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p.

³⁴ Мизес Л. Фон. Либерализм в классической традиции / Пер. с англ. С.Г. Каменского, Ю.В. Кочетыговой. М.: Начала Пресс, 1995. 176 с.

государственной власти и частных лиц в целях последующего распределения полученных материальных средств в оговоренной пропорции.

Государственная власть осуществляла взаимодействие с частными лицами не только в фискальной сфере. Примером регламентированного взаимодействия государства и частных лиц в области защиты государственных интересов в сфере национальной безопасности можно считать каперство. Каперство – это сложившаяся в Средние века практика привлечения к военным действиям на море частных кораблей в целях совершения ими согласованных одним государством военных действий (захват, уничтожение и др.) в отношении кораблей другого государства, с которым это государство ведет военные действия, или в отношении кораблей третьих государств, оказывающих военно-транспортные и иные услуги другому государству.

Сложившийся опыт взаимодействия публичной власти и частных лиц позволяет выделить следующие ключевые формы взаимодействия государства, в том числе местного самоуправления и частных лиц:

- откупная система – передача функции сбора налогов на определенное время частным лицам-откупщикам (по аналогии с отношением Прокуратора – мытаря в Древнем Риме);

- трасты – формы консолидации материальных ресурсов местных жителей для строительства инфраструктуры (мостов, дорог и др.) с целью последующего возврата вложенных материальных средств путем взимания платы за использование построенной инфраструктуры;

- концессии – передача государственной собственности частным лицам во временное управление для последующих инвестиций и совместного извлечения прибыли. Именно данная форма сотрудничества стала наиболее распространенной моделью взаимодействия публичной власти и частных лиц.

Во второй половине XIX – начале XX века концессионные соглашения получили широкое распространение не только в России и Европе, но и по всему миру. Концессии организовывались для совершенствования инфраструктуры железных дорог, каналов (Суэцкий канал, Панамский канал), развития транспорта

и жилищно-коммунального хозяйства в быстрорастущих городах (водопровод, очистные сооружения, канализация и т.д.), разработки месторождений полезных ископаемых и нефтедобычи. При этом практика заключения и последующей реализации концессионных соглашений не зависела от политической системы государства.

Так, в СССР создание концессий было инициировано высшей политической властью еще в 20-х годах XX века³⁵. Концессионный формат взаимодействия молодой советской власти и иностранного капитала позволил заново выстроить разрушенную гражданской войной экономику, развить промышленное производство. Можно сказать, что таким образом был заложен фундамент глобальной советской индустриализации.

Концессии на примере СССР принято классифицировать по трем основным категориям, приводимым Э. Саттоном³⁶:

- концессия «узуфрукта» (от лат. *usus* – использование, лат. *fructus* – доход), которая подразумевала использование имущества, получение дохода, но отсутствие прав на это имущество;

- смешанная компания – концессия со смешанным советско-иностраным капиталом в соотношении 51% к 49%, под председательством советского должностного лица с правом решающего голоса;

- обратная концессия – использование иностранных технических ресурсов за материальное вознаграждение.

Необходимо отметить, что в современных условиях взаимодействие публичной власти и частных лиц выстраивается в рамках первых двух вышеназванных категорий, а обратная концессия конвертирована в стандартные бизнес-процессы между хозяйствующими субъектами.

Со временем формат взаимодействия публичной власти и частного капитала, особенно на региональном и муниципальном уровнях,

³⁵ Ленин В. И. Полное собрание сочинений / Ин-т марксизма – ленинизма при ЦК КПСС. 5-е изд. М.: Госполитиздат, 1958-1965. т. 43, С. 190.

³⁶ Antony C. Sutton. Western technology and Soviet economic development, 1917 to 1930. Hoover Institution on War, Revolution and Peace. 1968.

трансформировался в рамках повышения эффективности предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, рационального расходования бюджетных средств, а также развития местной инфраструктуры в соответствии с существующим общественным спросом.

Например, в 90-е годы XX века в Великобритании была разработана новая форма управления государственным имуществом – частная финансовая инициатива (*private financing initiative, PFI*), заключающаяся в соглашении между органами местной власти и частными лицами, предметом которого являлись обязательства частного лица по финансированию строительства (реконструкции) и последующей эксплуатацией (управлением) принадлежащего государству имущества в сфере местной общественной инфраструктуры (общественный транспорт, ЖКХ, связь, почта и др.).

В это же время во Франции принимается закон Сапина (*loi Sapin*), который регламентировал порядок привлечения частных организаций к общественным работам, правила заключения соответствующих контрактов ответственными чиновниками на местах.

В странах Западной Европы здравоохранение становится самой популярной сферой приложения возможностей публично-частного партнерства, в Восточной Европе указанная сфера – вторая по распространенности после дорожного строительства³⁷. В странах Восточной Европы взаимодействие публичной власти и частного капитала осуществлялось как в формате концессий, направленных на развитие транспортной инфраструктуры в целях ее соответствия стандартам Западной Европы, так и в форме управления и эксплуатации муниципального имущества.

Так, в Польше и Венгрии в формате концессионного партнерства был построен ряд местных автомагистралей, а также скоростные шоссе – автобаны. При этом в рамках муниципальных контрактов в указанных странах, а также в

³⁷ Ляхов В.П. Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – эффективный механизм предотвращения конфликта интересов бизнеса и власти в решении социально-экономических задач // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 212.

Болгарии, Чехии, Словакии, Румынии частными организациями осуществлялись работы по модернизации водопроводных систем.

Таким образом, партнерские отношения между властью и частными лицами могут осуществляться с органами власти различных уровней – федеральными, региональными, муниципальными. При этом они отличаются компетенцией органов власти и вытекающих из этого различных условий заключения партнерских соглашений (преференций). Соглашения, заключенные на федеральном уровне, будут обладать максимальным набором преференций. Меньший объем преференций может быть предоставлен по проектам, реализуемым на региональном и муниципальном уровне. В то же время для частных лиц, не обладающих значительными финансовыми ресурсами, особое значение приобретает взаимодействие именно на муниципальном уровне³⁸.

Предложенная Всемирным Банком классификация выделяет следующие формы публично-частного взаимодействия:

1. Контракты на управление и арендные договоры (Management and lease contracts), в соответствии с которыми частная компания получает в управление или аренду на условиях собственника определенное имущество в целях оказания установленных собственником имущества общественных услуг. В качестве примера такой системы может выступать система обслуживания жилищно-коммунального хозяйства.

2. Концессия (Concession), которая по предмету заключения соглашения в большей степени относится к форме государственно-частного партнерства и заключается в том, что уполномоченные органы государственной власти предоставляет частному лицу право использования и владения определенным объектом по договору за плату с условием последующего возврата (имущества или денег). При этом частное лицо несет все операционные издержки и риски. В рамках концессии выделяют следующие последовательные сценарии:

³⁸ Елесина М.В. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципалитетов // Вестник современной науки. 2015. № 1 (1). С. 61.

- реконструкция – управление – передача (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT);
- реконструкция – аренда – передача (Rehabilitate-Lease-Transfer, RLT);
- строительство – расширение – управление – передача (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer, BROТ).

Исходя из принципов концессионного соглашения, в любом из сценариев присутствуют этапы реконструкции либо строительства и конечной передачи собственнику. Концессии характерны для сферы добычи полезных ископаемых, развития транспортной инфраструктуры общегосударственного масштаба.

3. Проекты, предполагающие новое строительство (Green field projects), когда частный инвестор использует построенные в рамках соглашения о партнерстве производственные мощности в течение срока, указанного в соглашении, в целях покрытия издержек и получения определенного дохода. В таком контексте выделяют следующие виды сотрудничества:

- строительство – аренда – владение (Build-Lease-Own, BLO);
- строительство – управление – передача (Build-Operate-Transfer, BOT);
- строительство – владение – управление (Build-Own-Operate, BOO).

4. Частичная приватизация активов (Divestiture), когда частный инвестор приобретает долю (акции) находящегося в муниципальной или государственной собственности предмета Соглашения. В данном случае управление объектом партнерства, его передача и владение зависит от величины доли акций, находящихся у инвестора, либо у муниципальной или государственной власти³⁹.

Также необходимо отметить еще одну весьма популярную форму публично-частного партнерства – аутсорсинг. Данная практика широко распространена в области предпринимательства и заключается в передаче некоторых неглобальных видов деятельности одной коммерческой организацией другой на основании соответствующего договора. В рамках рассматриваемого в настоящем исследовании партнерства аутсорсинг представляет взаимодействие власти и

³⁹ Есин В.В. Возможные организационно-правовые формы муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства // Местное право. 2016. № 6. С. 25-32.

частного лица, вследствие которого осуществляется передача отдельных функций органов власти. При этом частное лицо не наделяется властью, а наделяется полномочиями «агента» по реализации функции, ранее исполнявшейся под эгидой органов власти. Функции контроля остаются у органов власти, которые принимают решения на основании результатов деятельности «агента»⁴⁰.

Реализация публично-частного партнерства как на государственном, так и на муниципальном уровне имеет свои особенности. В одном случае субъектами партнерства выступают органы государственной власти и частные инвесторы, в другом – местные органы власти, население и частные инвесторы. Главным отличием в данном случае является активное участие местного населения, которое выступает вполне самостоятельным субъектом взаимодействия, формируя своеобразный запрос⁴¹.

Таким образом, необходимо отметить, что принципы организации муниципально-частного партнерства и государственно-частного партнерства в существенной мере схожи и, по сути, отличаются лишь принадлежностью предмета соглашения о партнерстве. Если предмет соглашения находится в собственности органов местного самоуправления, то партнерство является муниципально-частным, если предмет соглашения является государственной собственностью, например, федеральной собственностью или собственностью субъекта государственного устройства, то в таком случае партнерство можно считать государственно-частным.

Иными словами, предметом публично-частного партнерства всегда выступает государственная (муниципальная) собственность либо услуга, оказываемая органами власти субъектам экономики⁴².

⁴⁰ Романовская О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 36. С. 143–154.

⁴¹ Вильчинская О.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и перспективы развития // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2016. № 38. С. 66.

⁴² Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики РАН. 2009. № 3. С.7.

Принимая во внимание значимость принадлежности предмета соглашения о партнерстве к ведению муниципальной власти, целесообразно рассмотреть особенности имеющихся у такой власти полномочий.

Муниципальная власть, как и другие системы государственного управления, имеет свой объект, субъект и предмет управления. Объектом управления муниципальной власти является непосредственно территория муниципального образования. Субъектами выступают не только органы местного самоуправления, но и местное население, а также юридические лица – резиденты муниципального образования.

Предметом управления муниципальной власти является регулирование социально-экономических отношений на территории муниципального образования, которое основывается на эффективном использовании местных ресурсов, а также интересах местного населения.

Можно сказать, что местное самоуправление (местная власть) возникает и взаимодействует с обществом в рамках первичного, низового уровня и, по сути, осуществляет свою функцию в целях организации местного сообщества.

Признаком муниципальной власти выступает ее обособленный властный аппарат, закрепленный законодательно, в рамках которого выделяются органы и должностные лица местного самоуправления, реализующие муниципально-властные полномочия. Во всех муниципальных образованиях в обязательном порядке сформированы представительный и исполнительно-распорядительный (местная администрация) органы местного самоуправления, а также глава муниципального образования⁴³.

С учетом изложенного, выделим предмет соглашения (предмет компетенции) о муниципально-частном партнерстве:

– формирование и исполнение бюджета муниципальных образований, в том числе в рамках местного налогообложения: установления налогов, их изменения или отмены;

⁴³ Куличков А. С. Основные признаки и сущность муниципальной власти в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. № 3-2. С. 148.

- утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб;
- выработка первичных мер обеспечения противопожарной безопасности;
- организация сбора и вывоза твердых бытовых отходов и иного мусора;
- предоставление услуг населению в сфере организации досуга;
- обеспечение условий для развития на территории поселений физической культуры и массового спорта;
- осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью⁴⁴.

Выделенные компетенции муниципальной власти позволяют определить приоритетные направления развития механизмов публично-частного (муниципального-частного) партнерства, которые формируются государственной политикой в указанной сфере, а именно:

- повышение эффективности использования объектов государственной (муниципальной) собственности на основе интересов (мотивации) частных инвесторов;
- формирование общих инвестиционных ресурсов государственного (муниципального) и частного секторов для достижения общественно значимых результатов;
- реализация новых механизмов управления, базирующихся на объективном определении общественных потребностей и оптимальном использовании имеющихся ресурсов.

Критерием эффективности государственной политики в сфере публично-частного (муниципально-частного) партнерства можно считать увеличение понимания преимуществ такой модели сотрудничества не только для

⁴⁴ Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / М. В. Сытинская, В.И. Шкатулла. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. 728 с.

государственного (муниципального) сектора, но и повышение мотивации к участию у частных партнеров, что можно достичь путем увеличения реализуемых форм партнерства или налоговых преференций для частных инвесторов.

При этом, анализируя исторический опыт взаимодействия публичной власти и частных лиц, зарубежные практики, а также имеющееся разнообразие в определении понятия «муниципально-частное партнерство»⁴⁵, необходимо обратить внимание на отсутствие непосредственно политической составляющей в имеющемся массиве определений, несмотря на очевидную зависимость развития механизмов такого партнерства от проводимой государством политики в указанной сфере.

В этой связи представляется целесообразным определить муниципально-частное партнерство как сформировавшийся механизм легитимного взаимодействия местной власти и частного капитала, где местная власть выступает гарантом соблюдения публично-частного договора, исполняемого частным лицом по ее заказу в целях исполнения социального контракта государства и общества. Иными словами, это правоотношения между органами муниципальной власти и частными лицами, носящие срочный характер, базирующиеся на взаимовыгодных ресурсных условиях, направленные на повышение качества оказания различных услуг местному населению и урегулированные определенными нормативными правовыми актами.

Сложившаяся форма партнерства местных властей и частных лиц позволяет говорить о выделении среди прочих именно социальной функции муниципально-частного партнерства. Удовлетворенность общества от выстроенной социальной

⁴⁵ Аверин А.Н. Правовая и организационная основа коммуникации в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства // Коммуникология: электронный научный журнал. Том 3. № 1, 2018. С. 32-40; Гладун Т.Н. Муниципально-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2014. №1 (2), С. 30-33; Медведева Н.В. Муниципально-частное партнерство: вопросы теории и практики / Н.В. Медведева // Материалы Ивановских чтений. 2015. № 5. С. 85-89; Фролова Е.В. Муниципально-частное партнерство в образовании: инфраструктурный аспект / Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 1. С. 145-160; Шевченко О.С. Механизмы реализации проектов муниципально-частного партнерства // Интернет-журнал Науковедение. 2014. №3 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-realizatsii-proektov-munitsipalno-chastnogo-partnerstva> (Дата обращения: 17.11.2019).

инфраструктуры на местах зачастую становится индикатором поддержки действующей власти.

Особенно следует указать в данном контексте о ныне действующей поправке о социальном партнерстве в Конституцию РФ 1993 г., с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. О принципах социального партнерства в трудовых отношениях позволит повысить уровень ответственности работодателя к сотруднику, ценность труда и значимость каждого отдельного сотрудника. Так, государство гарантирует гражданам работу, поддерживая системообразующие кластеры экономики, что является большим шагом на пути к построению социального государства. Обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений **(статья 114.1.е4 Конституции РФ)**⁴⁶.

При этом в условиях ограниченности бюджетных возможностей муниципальных образований эта задача может быть решена за счет эффективного привлечения частных инвестиций (внебюджетных средств) в востребованные общественно значимые социальные проекты⁴⁷.

С учетом изложенного, представляет определенный научный интерес структура взаимодействия частных организаций с органами муниципальной власти, сложившаяся в рамках муниципально-частного партнерства. В этой связи выделим следующие институциональные направления такого взаимодействия, позволяющие понять сущность процесса:

– политическое взаимодействие – выполняет глобальную функцию по формированию государственной политики в сфере развития институтов

⁴⁶ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения: 17.11.2019).

⁴⁷ Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления // Под ред. Е.С. Шугриной. М., 2017. С. 353-383.

муниципально-частного партнерства, в том числе посредством принятия специальных общегосударственных программ и нормативных правовых актов;

- нормативно-правовое взаимодействие – регламентирует порядок и особенности участия в партнерстве органов местного самоуправления и частных инвесторов;

- социальное взаимодействие – способствует выявлению общественного запроса, остроты имеющихся социальных проблем и достижению консенсуса интересов местной власти, общества и частных инвесторов при реализации проекта;

- финансовое взаимодействие – определяет источники материальных средств и доли финансового участия в реализуемом проекте сторонами, а также условия распределения материальных средств, вырученных при использовании проекта по его назначению.

Отдельно необходимо выделить административно-управленческое взаимодействие сторон партнерства, находящееся на стыке политического и нормативно-правового взаимодействия и направленное на дебюрократизацию всего процесса, и, как следствие этого, – повышение антикоррупционной составляющей. Не случайно ряд исследователей фокусируют внимание на проблеме сложности реализации механизма и длительности срока прохождения согласительных процедур⁴⁸.

Для настоящего исследования ключевым направлением организации взаимодействия в рамках муниципально-частного партнерства является принцип формирования государственной политики в данной сфере, который в конечном итоге предопределяет уровень возможности эффективного участия муниципальной власти в инициации партнерства с частным капиталом, что побуждает рассмотреть данный аспект более подробно.

⁴⁸ Комаров А.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и достижения. В сборнике: «Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие» // Материалы всероссийской научно-практической конференции. редкол.: Е. М. Лещенко; ФГБОУ ВО Воронежский филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2018. С. 170-176.

Реализуемая государством политика в сфере муниципально-частного партнерства в существенной мере зависима от различных направлений государственного регулирования, в первую очередь, от региональной политики государства. Региональная политика осуществляется государством в целях обеспечения равномерного социально-экономического развития его территорий, согласования интересов центральной и местной власти, в том числе в части развития местного самоуправления, и реализуется органами государственной власти путем постановки стратегических целей и задач, а также выработки комплекса мер по ее реализации в рамках совершенствования законодательства, принятия специальных общегосударственных программ и т.д.

Таким образом, именно региональная политика государства регулирует широту полномочий органов муниципальной власти. В рамках либеральной модели органы местного самоуправления получают больше полномочий, в рамках консервативной модели их функционал жестко ограничен центральной властью. Отдельным аспектом, влияющим на региональную политику государства, является форма государственного устройства – федеративная или унитарная.

Следующим существенным аспектом, влияющим на формирование принципов организации муниципально-частного партнерства, является реализуемая государством политика в области свободы предпринимательства.

Стимулирование предпринимательской деятельности в обществе является одним из базовых критериев экономического роста демократического государства. Развитие сектора малых и средних предприятий, которые зачастую являются частной стороной в муниципально-частном партнерстве, способствует выравниванию социально-экономического развития территорий внутри государства. В этой связи добросовестное регулирование контрольно-надзорными органами государственной власти субъектов предпринимательской деятельности также можно отнести к сфере государственной политики в области предпринимательства. В целях организации объективного анализа деятельности контрольно-надзорных органов возрастает роль институтов гражданского общества – общественных организаций.

Помимо политики государства в сфере свободы предпринимательства, отдельного внимания в предлагаемой системе заслуживает муниципальная инвестиционная политика, под которой подразумевают деятельность органов местного самоуправления по привлечению и наиболее эффективному использованию инвестиций на территории муниципального образования⁴⁹.

Еще одним, не менее важным аспектом успешной реализации проектов в рамках муниципально-частного партнерства является антикоррупционная политика государства.

Муниципально-частное партнерство, исходя из приведенного в настоящем исследовании определения, является результатом взаимодействия в рамках имеющихся бюджетных средств органов местного самоуправления и частных средств инвестора.

Заключение контрактов в рамках муниципально-частного партнерства имеет ряд классических коррупционных рисков⁵⁰, связанных с хищением бюджетных средств ответственными должностными лицами, а именно:

- подготовка технических заданий, тендерной документации;
- аффилиция должностных лиц в органах муниципальной власти и частного инвестора;
- умышленное завышение финансовых обязательств сторон партнерства;
- использование юридических лиц, зарегистрированных в офшорных юрисдикциях;
- использование юридических лиц, не ведущих фактической хозяйственной деятельности (фирм-однодневок).

Противодействие приведенным рискам существенно повышает значимость антикоррупционной политики государства в структуре взаимодействия частных

⁴⁹ Афанасьева Н.Э., Целищева Е.Ф. Муниципально-частное партнерство при реализации инвестиционных проектов. Города и местные сообщества. М., 2017. Т. 2. С. 41.

⁵⁰ Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Типологический отчет Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). «Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) дохода от коррупции». URL: <https://eurasiangroup.org/Korruptciya.pdf> (Дата обращения 17.11.2019).

организаций с органами муниципальной власти при реализации механизмов муниципально-частного партнерства. Антикоррупционная политика становится структурным элементом, обеспечивающим прозрачность административного и финансового регулирования происходящих процессов.

Учитывая, что муниципально-частное партнерство предполагает использование бюджетных средств муниципального образования, определенную значимость приобретает бюджетная политика государства.

Существующая практика государств с развитой бюджетной системой, в том числе США, Канады, ряда государств Европейского Союза и др., позволяет констатировать повсеместное использование политики программно-целевого подхода к расходованию бюджетных средств. Особенность формируемых таким образом бюджетов заключается во взаимосвязи запланированных расходов и различных программ, которые ориентированы на определенные стратегические итоги деятельности⁵¹.

Следующим по значимости элементом рассматриваемой структуры является нормативное правовое регулирование муниципально-частного партнерства.

Основными направлениями нормативно-правового регулирования муниципально-частного партнерства являются: разработка специальных нормативных правовых актов как глобального, так и локального характера, регламентирующих процесс подготовки соглашений о партнерстве на муниципальном уровне, регламентация деятельности специалистов муниципальных органов власти в вопросах разработки и заключения таких соглашений, а также повышение компетенции ответственных сотрудников.

Под локальным нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере следует понимать двусторонний документ – Соглашение между муниципальной властью и частным лицом, в котором в обязательном порядке отражаются:

⁵¹ Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стратегического планирования // Экономика. Налоги. Право. 2015. №3. С.64-70; Чулков А.С. Государственный и муниципальный контроль в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию // Финансы и кредит. 2015. №17 (641). С. 29-36.

- стороны договора;
- предмет договора;
- права и обязанности сторон (порядок софинансирования; порядок и сроки реализации соглашения; порядок и сроки последующего использования предмета договора, а также его обратной передачи или последующей приватизации);
- условия расторжения договора.

Таким образом, именно нормативные правовые акты в указанной сфере регулируют порядок реализации соглашений, проведения тендеров и иных конкурсных процедур и т.д. В свою очередь, нормативное правовое регулирование исполнительных процедур в рамках муниципально-частного партнерства, действий исполнителей соответствующего соглашения напрямую взаимосвязано не только с эффективностью реализации партнерства, но и повышения антикоррупционной составляющей процесса.

Не менее значимым аспектом структуры муниципально-частного партнерства является социальное взаимодействие. Значимость данного элемента обусловлена необходимостью соблюдения трехсторонних интересов общества, местной власти и частных инвесторов, заключающихся в следующем:

1. Муниципальная власть:

- экономия бюджетных средств;
- привлечение дополнительных ресурсов (финансовых, материальных, управленческих и др.);
- реализация ранее недоступных значимых локальных проектов;
- создание новых и сохранение имеющихся рабочих мест;
- увеличение доходов местного бюджета от последующей реализации проекта.

2. Частные инвесторы:

- гарантии возврата инвестиций;
- расширение потенциальной рыночной ниши;
- получение льготных кредитов от государства;
- формирование устойчивой обратной связи бизнеса и государства.

3. Общество:

- повышение уровня предоставления муниципальных и потребительских услуг;
- снижение сроков строительства или реконструкции инфраструктурных объектов.

Анализ интересов общества в рамках трехстороннего социального взаимодействия позволяет выделить наиболее значимые проблемы, для решения которых требуется привлечение внебюджетных средств.

Выше мы говорили о предмете «компетенции» муниципально-частного партнерства, что позволяет выделить его особенности как частного случая публично-частного партнерства и, таким образом, определить основные точки взаимодействия муниципальной власти, частных инвесторов и общества:

– социальная сфера:

- социальное и социально-бытовое обслуживание населения;
- объекты физической культуры и массового спорта;
- объекты здравоохранения;
- объекты образования.

– сфера жилищно-коммунального хозяйства:

- благоустройство территории муниципального образования;
- водоснабжение (горячее и холодное);
- объекты обращения с ТКО (твердые коммунальные отходы) и ТБО (твердые бытовые отходы).

– транспортная сфера:

- муниципальные автомобильные дороги;
- общественный транспорт;
- организация платного парковочного пространства.

Сложившаяся концентрация процессов жизнеобеспечения, территориальная локализация объектов социальной инфраструктуры подтверждает приоритетную роль местных органов власти в обеспечении управления этими процессами⁵².

Как известно, бюджет муниципального образования – это финансовые средства для исполнения расходной части муниципального образования, которые не всегда соответствуют потребностям. Иными словами, муниципальные бюджеты – не самодостаточны, и расходы в среднем превышают их доходы⁵³.

Это обусловлено тем, что социальная инфраструктура муниципальных образований может быть весьма обширной и при этом достаточно ветхой. Такое соотношение порождает серьезные проблемы для местных жителей, что сказывается на уровне и качестве жизни. В этой связи в рамках финансового взаимодействия в структуре муниципально-частного партнерства особое внимание стороны уделяют механизму софинансирования реализации проектов муниципальной «компетенции».

Выше мы говорили о том, что в рамках формирования государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства определенную роль играет и бюджетная политика государства, формируемая в рамках программно-целевого подхода, применение которого сказывается на повышении эффективности бюджетных расходов, общей экономии бюджета, путем привлечения сторонних частных средств. Организация планирования расходов имеющегося бюджета и способность местной власти привлечь для реализации локальных проектов частные инвестиции являются одними из базовых критериев эффективности развития территорий.

Вместе с тем финансовое взаимодействие в рассматриваемой сфере не должно пониматься исключительно как инструмент административного давления на местный бизнес. Участие частного лица (инвестора) в софинансировании

⁵² Фролова Е.В. Ресурсы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2014. № 1. С.103.

⁵³ Запорожан А.Я. Научные труды Северо-Западного института управления. 2017. Т. 8. № 5. (32). С. 17-21.

должно быть мотивировано прямым коммерческим интересом или иными предпочтениями.

При оценке эффективности реализованных проектов партнерства в общественном секторе на первом месте стоит проблема выявления всех реальных результатов проекта. Для этой цели в мировой практике были разработаны различные методологические приемы:

- анализ издержек и выгод (cost-benefit analysis — CBA);
- анализ издержек и результативности (cost-effectiveness analysis — CEA);
- анализ издержек и полезности (cost-utility analysis — CUA)⁵⁴.

Кроме того, практика реализации механизмов публично-частного партнерства как муниципально-частного, так и государственно-частного несет ряд конкурентных преимуществ.

Во-первых, гарантирует лучшее качество инфраструктуры по сравнению с бюджетными инвестициями, так как проект осуществляется с целью получения последующей прибыли от качества оказания услуг, а не по принципу минимального контракта.

Во-вторых, использование новых технологий, что не всегда достижимо в рамках обычных контрактов, в ходе которых бюджетные заказчики ставят перед собой цель при оптимальной сумме получения бюджетных средств максимально снизить стоимость строительства и сроки.

В-третьих, частные инвестиции приходят в инженерную, транспортную, социальную инфраструктуру, куда они никогда не пришли бы без таких механизмов⁵⁵.

Проведенный анализ вышеприведенной структуры позволяет сформировать основные признаки, которые позволяют охарактеризовать взаимоотношения

⁵⁴ Трынов А.В. Методика оценки экономической эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства // Экономика региона. 2016. №2. С. 603.

⁵⁵ Родионова Н.К., Кондрашова И.С. Государственно-частное партнерство – инструмент модернизации экономики России. В сборнике: Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в регионах России: опыт и практики // Материалы всероссийской научно-практической конференции. 14 сентября 2017 г. / М-во обр. и науки РФ, ФГБОУ ВО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина». Тамбов, 2017. С.131.

муниципальной власти и частного инвестора как муниципально-частное партнерство:

1. Предметом партнерства могут выступать объекты и (или) услуги, находящиеся в муниципальной «компетенции».

2. Сторонами партнерства должны являться муниципальная власть и частный сектор. У партнеров должны быть согласованные цели партнерства, позволяющие реализовать интересы каждого из партнеров. При этом частный партнер может быть представлен несколькими участниками – генеральным подрядчиком, проектной организацией, субподрядчиком, поставщиками, операторами, консультантами и др.

3. Инициатором партнерства, как правило, должна выступать муниципальная власть, однако в некоторых случаях инициаторами первичного обращения в органы местного самоуправления по вопросу образования муниципально-частного партнерства в целях решения общественно и социально значимых задач могут выступать как частные лица (инвесторы), так и институты гражданского общества (политические партии, общественные и некоммерческие организации, объединения граждан). При этом решение о реализации механизма муниципально-частного партнерства принимается органами муниципальной власти в соответствии с имеющимися полномочиями и установленным порядком.

4. Отношения партнеров должны быть обусловлены обоюдным интересом, юридически закреплены соответствующим документом (Соглашением), заключенным в соответствии с имеющимися правовыми нормами. Обязательными условиями такого Соглашения являются требования о равноправии сторон, ответственности (личная, субсидиарная, общая) за принятые Сторонами (непринятые) решения.

5. Реализация проекта партнерства основывается на соединении ресурсов Сторон (административные, финансовые, трудовые, информационные и т.д.) и распределении имеющихся, в том числе и латентных расходов и рисков. В этой связи отдельное внимание следует уделить кредитно-финансовым организациям,

осуществляющим финансирование проекта, а также страховым компаниям, принимающим на себя риски проектов на разных стадиях их реализации.

Необходимо отметить, что если муниципальный контракт в отношении строительства или реставрации, или использования какого-либо муниципального имущества, опирается исключительно на бюджетные средства органов местного самоуправления, то такие контракты не могут быть признаны партнерством ввиду отсутствия финансовых средств второго партнера.

На основании приведенных признаков, а также рассмотренной структуры взаимодействия муниципальной власти и частных лиц, можно сформулировать последовательность формирования механизма политического управления муниципально-частным партнерством.

1. Власть суверенно устанавливает возможности и уровень участия капитала частных лиц в публично-частном партнерстве, определяет глобальные и локальные уровни такого партнерства, например – федеральный, региональный и муниципальный, а также вырабатывает соответствующие управленческие решения и определяет регулятивный орган власти.

2. Принятие властью управленческих решений зависит от реализуемых в государстве принципов и моделей региональной, экономической, бюджетной и антикоррупционной политики государства, и в этой связи может быть направлено как на усиление роли частного партнера и ослабление государственного участия, так и наоборот.

3. В рамках принятых управленческих решений регулятивный орган власти во взаимодействии с иными органами законодательной и исполнительной власти формирует политико-правовую систему публично-частного партнерства, осуществляет контроль ее функционирования, мониторинг правоприменительной практики, совершенствует нормативную правовую базу.

4. Органы муниципальной власти в рамках полученных «муниципальных компетенций» и нормативной правовой базы формируют и реализуют локальные общественно значимые проекты муниципально-частного партнерства.

Представленный механизм в полной мере соответствует закреплённому в обновлённой Конституции Российской Федерации принципу взаимодействия муниципальной и государственной власти, где органы местного самоуправления ориентированы не только на решение различных задач в пределах муниципального образования, но и участвуют в формировании политики сбалансированного социально-экономического и регионального развития государства.

1.3. Зарубежный опыт формирования и реализации проектов муниципально-частного партнерства

Опыт развитых стран мира показывает достаточно высокую эффективность совместной деятельности государства и частного сектора в модернизации всевозможных секторов экономики на базе форм и моделей муниципально-частного партнерства (МЧП), что и обуславливает крайне высокую необходимость в изучении такого рода практики с его последующей имплементацией в экономическую и управленческую практику Российской Федерации. Как подчеркивал лауреат Нобелевской премии по экономике Дуглас Норт, *«очевидно, что для плохо функционирующих экономик существование где-то в других странах сравнительно продуктивных институтов и возможность получения с низкими издержками информации об экономическом развитии этих стран, опирающиеся на данные институты, служит мощным стимулом к изменениям»*⁵⁶.

При этом копирование и последующее использование существующих практик в области МЧП представляется достаточно сложным технологически и организационно, так как в каждой из исследуемых стран существует отличная от российской нормативно-правовая база, а также принципы функционирования государственных структур и исторически сложившиеся условия, в которых

⁵⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 2007. С. 56.

частный бизнес готов на взаимодействие с государственным сектором, в особенности муниципальными органами власти, испытывающими на данный момент ряд существенных проблем в области финансирования и разграничении предметов ведения с различными органами центральной и федеральной власти. Тем не менее, бурное развитие самого рынка предложений и проектов МЧП в самых разных отраслях экономики, которое происходит как в странах Европейского Союза, относящихся к «немецкой» (континентальной) правовой семье, так и в таких странах, как США и Канада, относящихся к «прецедентной» (англо-саксонской) правовой семье, доказывает тот факт, что даже принципиальная разница в функционировании правовых систем не может быть сдерживающим фактором для развития МЧП в любых сферах экономики.

Например, по данным Европейского центра экспертизы (European Partnership Expert Center – ЕРЕС), в странах Европейского Союза за период 2005–2015 годов в среднем за год осуществлялось более 100 инфраструктурных проектов на условиях партнерства государственных органов и частного бизнеса в той или иной сфере. При этом среднегодовой объем проектов, созданных в результате такого партнерства в указанный период, составил около 20,3 млрд евро⁵⁷. При этом структура использования подобных совместных проектов год от года стабильна среди стран ЕС – неизменным лидером является Великобритания, на втором месте также стабильно находится Франция, на третьем – Германия, а на четвертом и пятом, как правило, – Нидерланды и Польша, соответственно. На данный момент Польша – единственная из стран бывшего социалистического лагеря, активно перенимавшая проектную методику совместного партнерства, и активно применяющая ее в собственных инфраструктурных проектах между частным бизнесом и институтами местного самоуправления⁵⁸. При этом стоит отметить, что система взаимовыгодного экономического, инфраструктурного и даже, в определенной мере, социального

⁵⁷ Криворотько Ю. Финансирование государственно-частного партнерства в странах Европейского Союза. Новые подходы для стран ЕАЭС // Банкаўскі веснік, №2, 2017. С. 59 – 65.

⁵⁸ Глебов В.А., Макухин А.В. Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в Республике Польша // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114-122.

партнерства между частным сектором и представительными органами местной власти и самоуправления уже давно не является феноменом, сугубо присущим западноевропейским экономикам и основанным на схожих принципах государствах, выделившихся в разное время из Британской колониальной империи (США, Канада, Австралия и т.д.). Начиная с периода 2010-2012 годов, стремительный рост демонстрирует рынок МЧП и в широком смысле – ГЧП, в таких странах, как Индия, Бангладеш, Пакистан, а также Бразилия. Например, к 2015 году в Индии проектов МЧП (но большинство, как правило, только в области инфраструктурного строительства) было заключено на общую сумму в 272,8 млрд дол. США, в Пакистане к этому же времени – на сумму в 323,3 млрд дол. США и в Бангладеш – на сумму в 116,3 млрд дол. США⁵⁹. Развивается рынок МЧП также и в КНР, однако из-за специфической политической системы, а также традиционно плотном сращивании государственных структур со структурами формального частного бизнеса, проанализировать реальный объем реализации таких проектов достаточно сложно.

Ранее, в первом параграфе исследования, мы детально остановились на анализе всех основных существующих форм реализации МЧП, а также специфических особенностях, присущих каждой из них. При анализе зарубежного опыта реализации проектов МЧП стоит выделить еще одно принципиальное различие, которое заключается в том, что в странах континентальной Европы, как правило, используются системные «готовые» решения и документация по всем вопросам реализации МЧП, которые заранее разрабатываются специализированными консультативными центрами. Практический результат такой некодифицированной, но существующей правовой традиции заключается в более жесткой регламентации всего процесса, и, как следствие, более высокие требования со стороны представителей местных властей к формальному соответствию частных компаний всем прописанным требованиям. Самый жесткий вариант такого регулирования применяется во Франции, где типовой

⁵⁹ Иванова А.О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. 2017. Том 4. № 1. С. 9-22.

договор в области МЧП чаще всего юридически классифицируется как административный, что позволяет его использовать только для масштабных экономических проектов. В свою очередь, в странах англо-саксонской правовой системы на практике намного более популярны договорные модели, в которых права и обязанности сторон при реализации проекта МЧП прописываются, исходя из конкретных условий и требований каждой из сторон, что позволяет более широко подходить к реализации таких проектов, и делает доступными микро-проекты МЧП, например, реставрацию конкретного здания с последующим его принятием на баланс и обслуживание органами местной власти.

«Пионером» в развитии системы реализации муниципально-частного партнерства в целом является Великобритания. Еще в 1992 году в стране была запущена государственная программа Private Finance Initiative – PFI (Частная финансовая инициатива), которая подразумевала привлечение частного бизнеса к участию в различных совместных экономических проектах местного значения, а до 50% расходов на реализацию таких проектов гарантированно финансировал государственный бюджет Великобритании. В 1993 году в рамках развития программы PFI было основано государственное агентство Treasury Task Force – TTF (в русском языке по смыслу это можно назвать «специальной Комиссией или Группой по вопросам привлечения финансирования»), которое занималось вопросами привлечения частного финансирования во все сферы экономики страны и оказывало консультативно-методическую помощь как представителям различных министерств и органам местного самоуправления, так и заинтересованным представителям частного бизнеса⁶⁰. Первоначально как сама программа PFI, так и ассистирующее ей агентство TTF были заинтересованы в привлечении частного финансирования только в конкретные сектора, которые были изначально определены. Этими сферами стали: образование (строительство местных школ в сельской местности), здравоохранение (строительство малых больниц и амбулаторий в малоразвитых местностях), инфраструктура

⁶⁰ M. Siemiatycki. Public-Private Partnership Networks: Exploring Business-Government Relationships in United Kingdom Transportation Projects // Economic Geography 87:3, 2011. p. 309-334.

(строительство и ремонт дорог, мостов и т.д.), а также специфическая сфера тюремного строительства и обеспечения.

Программа PFI предполагала реализацию всех вышеописанных проектов через систему создания консорциума между представителями местных властей и частного бизнеса, который мог существовать любое согласованное между сторонами время, но никогда не более 40 лет – это было одно из немногих принципиальных ограничений, которое изначально прописывалось программой PFI с целью недопущения создания местных монополий, существующих более одного среднего поколения во времени. Вторым принципиальным моментом, прописанным во всех реализуемых проектах PFI, является принцип «no service – no fee», то есть в том случае, если объект МЧП не выполняет свою главную функцию – амбулатория не может гарантировать прием пациентам, школа не проводит уроков, движение по дороге с соблюдением прописанной в договоре скорости и прочих условий невозможно – значит все выплаты немедленно прекращаются. После решения проблемы выплаты также немедленно возобновляются, но все расходы, связанные с решением возникшей проблемы, а также недополученную прибыль относит на свой счет частный партнер⁶¹. Согласно официальному отчету парламентского комитета Палаты общин Великобритании, по состоянию на июнь 2017 года в стране реализуется более 7000 проектов в рамках программы PFI, общая стоимость которых оценивается в размере порядка 60 миллиардов фунтов стерлингов (средневзвешенный курс фунта стерлингов к евро в 2017 году – 1,15 к 1,00, следовательно – 69 миллиардов евро)⁶². При этом совокупные затраты государственного бюджета в рамках всех реализуемых на данный момент проектов – только 10,2 миллиарда фунтов стерлингов (или 11,73 миллиарда евро по среднему курсу). Самый крупный из инфраструктурных проектов, реализованный в форме МЧП, – это обновление и

⁶¹ A. Roumboutsos, F. Sciancalepore. Public–Private Partnership Tenders. Transportation Research Record // Journal of the Transportation Research Board 2450:1, 2014. p. 83-90.

⁶² House of Commons, Committee of Public Accounts // Private Finance Initiatives Forty-Sixth Report of Session 2017–19 URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubacc/894/894.pdf> (Дата обращения 01.12.2019).

перестройка кольцевой автодороги вокруг Большого Лондона – по оценке экспертов Палаты общин, его совокупная стоимость составила 1,1 млрд фунтов стерлингов, а самый дорогой среди реализованных проектов гражданского назначения – постройка новой больницы в лондонском City – общая стоимость проекта составила 1,25 млрд фунтов стерлингов.

Стоит отметить, что в Великобритании и на данный момент отсутствует какой-либо систематизирующий, рамочный закон, который регламентирует систему партнерства между государственными органами и бизнесом в целом и принципы реализации МЧП, в частности. Это связано со спецификой самой британской системы законодательного регулирования, которая в редких случаях обращается к принципу «рамочного закона». Вся система оформления проектов МЧП в Великобритании регулируется множеством законодательных актов как принятых парламентом страны, так и тех, которые исполняются и признаются на уровне Европейского Союза – например, британский закон о проведении публичных торгов сочетается и дополняется европейской директивой о реализации публичных контрактов и т.д. Во всех подобных случаях используется известный неписанный принцип «to whom it may concern» (на русском – «всем, кого это касается»), то есть применение тех или иных британских или общеевропейских норм регламентируется самой ситуацией.

Однако, программа PFI не во всех случаях оказывается эффективной. Так, в 2003 году стартовала реализация проекта по модернизации и расширению старейшей в мире системы лондонского метрополитена. Модернизацию предлагалось осуществить через создание консорциума «Metronet», который создала мэрия Лондона и постепенно привлекала туда экономических агентов, заинтересованных в расширении или модернизации тех станций и линий, которые связаны с их бизнес-процессами, в первую очередь, через привлечение пассажиропотока в качестве потенциальных покупателей. Цели проекта, предлагаемые мэрией Лондона, были огромными – модернизация 150 станций, 347 метropоездов и более 471 мили (около 758 км) путей, а также сопутствующей инфраструктуры. Однако, первые проблемы в реализации проекта начались уже в

апреле 2005 года, а в публичном отчете государственного контролера проекта Криса Болта (Chris Bolt) от ноября 2006 года содержалось крайне жесткое для традиционно осторожной в публичных высказываниях британской бюрократии выражение – «*project realization ground to a halt*» (на русском – «реализация проекта в ступоре»). Его поддержал тогдашний мэр Лондона Кен Ливингстон (Ken Livingstone), заявивший, что «*Metronet have entirely unnecessarily ruined thousands of Londoners' journeys*» (на русском – «Метронет совершенно без необходимости испортил тысячи поездок лондонцам»)⁶³. Несмотря на множество попыток привлечь частное финансирование и даже сменить администрацию консорциума, системные проблемы только нарастали, и по результатам специального отчета по итогам расследования ситуации с «Metronet» парламентской комиссии Палаты общин по вопросам транспорта было решено ликвидировать консорциум, а всю его собственность, равно как и все обязательства, отнести на счет Transport for London – TfL, государственной публично-правовой корпорации, управляющей всем транспортом лондонской агломерации⁶⁴. Официально консорциум «Metronet» был ликвидирован 3 декабря 2009 года, и больше (по состоянию на декабрь 2019 года) мэрия Лондона, а также другие представители местных органов власти и самоуправления не пытались инициировать проекты МЧП такого большого уровня и такой высокой сложности.

Ситуация вокруг «Metronet», а также новая фаза мирового финансового кризиса, оказавшая свое негативное влияние на экономику Великобритании, особенно на ее банковскую сферу, вынудили правительство страны пересмотреть сугубо договорной характер реализации проектов МЧП, для того чтобы минимизировать риски распада социально важных проектов из-за плохого администрирования или сознательного выхода частной стороны из становящегося

⁶³ BBC News: Tube and train services disrupted.

URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/6164580.stm

(Дата обращения 01.12.2019).

⁶⁴ House of Commons, Transport Committee // The Performance of the London Underground. Sixth Report of Session 2004–05.

URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtran/94/94.pdf> (Дата обращения 27.12.2019).

для нее обузой консорциума. С 2009 года, помимо продолжившего свою работу в рамках Казначейства агентства TTF, было создано также агентство Partnership Policy – PP (на русском – «Группа по вопросам политики партнерства»), затем переименованное в Business Partnerships Team – BPT (на русском – «Группа по бизнес-партнерству»), которое стало заниматься мониторингом реализуемых проектов МЧП и, по сути, стало профильным государственным агентством, которое, согласно официальному своему регламенту, ответственно за *«построение долгосрочных партнерских отношений между бизнесом и правительством для решения крупнейших социальных и экономических задач Великобритании»*⁶⁵.

В целом, британская система реализации проектов между государственными органами власти, а также органами местной власти и самоуправления – с одной стороны, и частным бизнесом – с другой стороны, остается одной из наиболее функционально развитых и приносящих наибольший объем частного финансирования. Это связано как с ее максимальной гибкостью и адаптивностью – по принципу «to whom it may concern» в сочетании с развитой нормативной базой, можно свободно реализовать как мега-проекты с общим объемом финансирования более миллиарда фунтов стерлингов, так и самые маленькие, локальные проекты, в виде реставрации небольших скверов и других мест общественного пользования, с последующей их передачей в управление представителям местного самоуправления. Все это обуславливает традиционное лидерство Великобритании во всех рейтингах эффективности реализации проектов МЧП и по объему совокупно привлеченного финансирования, и по общей социально-экономической эффективности реализации проектов МЧП как в Европе, так и в мире в целом.

Своеобразным антагонистом сверхпластичной и расплывчатой британской системы реализации проектов МЧП является немецкая система «поощрения и развития партнерства» – так называется схожая система процедур в области МЧП,

⁶⁵ Business Partnerships Team URL: <https://www.gov.uk/government/groups/partnerships-team> (Дата обращения 27.12.2019).

применяемая в ФРГ. Германия, являющаяся фактически родоначальницей школы континентального права как таковой, в случае МЧП развивала свою систему, полностью сообразно принципам континентального права – через тщательную нормативную регламентацию и создание специализированных органов по контролю проектов МЧП.

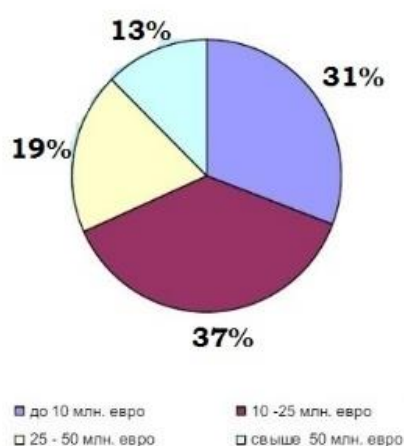
В отличие от Великобритании, положения о возможности применения формы взаимодействия государственных органов власти либо местного самоуправления с частным бизнесом в 2001 году были включены в текст закона о федеральном бюджете ФРГ.

Сферы применения МЧП в Федеративной Республике Германии:

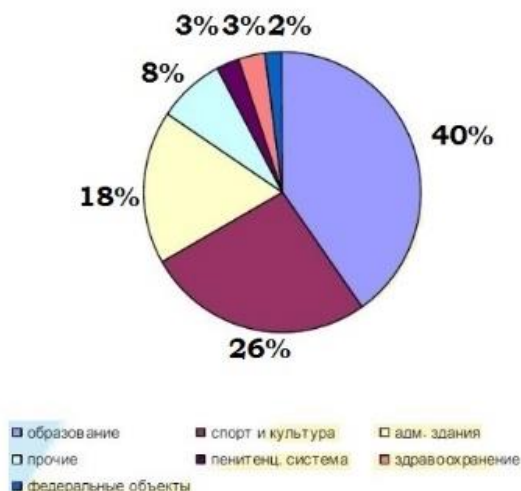
- Социальная сфера
- Региональное железнодорожное сообщение
- Автомобильные дороги
- Водоснабжение
- Обработка твердых бытовых отходов, утилизация сточных вод
- Пенитенциарная система

Диаграмма № 1. Доля реализованных проектов МЧП в экономике ФРГ в период 2007-2017 годов⁶⁶ (авторский расчет на базе статистических данных ФРГ)

**По объёмам инвестиций
(в % от общего количества)**



**По отраслям экономики
(в % от общего объёма)**



⁶⁶

Стоит отметить, что при регламентации самого процесса взаимодействия органов власти, местного самоуправления и частного бизнеса, рамочный закон о принципах взаимного партнерства в Германии также отсутствует. Однако, в 2005 году был принят специальный закон «Об ускорении партнерства между частным и государственным секторами», который одномоментно отменил целый ряд положений и законов, а также подзаконных актов, как «способствующих бюрократизации процесса ускорения партнерства»⁶⁷.

При этом условия формирования программы поддержки государством частных инициатив в Германии были принципиально отличными от Великобритании. Если в Великобритании программа Private Finance Initiative была запущена как элемент помощи местным властям в тех случаях, когда государственные структуры не успевают заниматься локальным развитием, либо отодвигают местные проекты на более позднее время, занимаясь чем-либо более приоритетным, то в Германии программа Public Parthership изначально создавалась как инструмент по борьбе с дефицитом государственного бюджета, особенно в области транспортной инфраструктуры. Причин этому множество, но в целом, не углубляясь в экономическую ситуацию в объединенной Германии, именно объединение двух сильно отличающихся по своим параметрам экономик Западной и Восточной Германии привели к тому, что разрыв в уровне жизни населения, а также качестве промышленного и других видов производства был огромным⁶⁸. При этом налог «Solidaritätszuschlag» (на русском – «налог солидарности»), который предполагал отчисление 7,5% доходов всех физических и юридических «западных» земель в пользу развития экономики «восточных», вызывал социально-политическую напряженность, часто оспаривался в тех или иных земельных судах. Налог несколько раз отменялся, затем вводился снова, но

⁶⁷ Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. М., 2013. С.58.

⁶⁸ A. Büllesbach. Staat im Wandel: mehr Dienstleistung – weniger Verwaltung; Eichhorn/Budäus, Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Taschenbuch, Berlin, 1997.

уже с пониженной ставкой в 5,5%, именно в этом виде он существует и на данный момент⁶⁹.

Очевидная недостаточность только одного инструмента для поиска огромных объемов инвестиций в земли бывшей ГДР (в современной ФРГ — это земли Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия), привели к широкой общественной, научной и политической дискуссии относительно поиска других, менее социально противоречивых форм поддержки, развития экономики и инфраструктуры этих территорий. В научной среде к этому времени уже внимательно следили за опытом Великобритании в области стимулирования привлечения частного бизнеса к государственным проектам на разных уровнях, и в 2001 году министерство юстиции провело анализ возможных правовых процедур для внедрения программ привлечения бизнеса к инфраструктурным проектам, выдав положительное заключение относительно его применимости в ФРГ. После чего, но только в 2003 году, было создано государственное консультативное агентство Partnerschaften Deutschland (на русском – «Партнерство Германии») при федеральном министерстве финансов⁷⁰. Подобная медлительность в процессе принятия ключевых решений по внедрению государственной системы привлечения частного бизнеса к государственным и муниципальным проектам заключалась в сложности принятия принципиального политического решения о том, что частный сектор получит возможности для участия в таких традиционно сугубо государственных секторах, как обеспечение тюремного строительства и инфраструктуры, обеспечение нужд земельной полиции на местах и т.д.⁷¹.

Однако, эффективность немецкого подхода к реализации проектов МЧП представляется неоспоримой. Так, в период 2005-2015 годов инвестиции в инфраструктурные проекты как местного, так и федерального значения в

⁶⁹ Информационный инструмент для вычисления объемов налога солидарности в ФРГ URL:<http://xn--solidarittszuschlag-owb.info/> (Дата обращения 29.12.2019).

⁷⁰ Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structure OECD. Paris. 2010. URL : www.oecd.org/publishing. (Дата обращения 29.12.2019).

⁷¹ Гафурова Г. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит. 2013. № 48 (576). С. 68.

Германии были повышены на 15,2% именно с учетом инвестиций частного бизнеса⁷². При этом традиционно около 75% из всех проектов, зарегистрированных в качестве государственно-частных, являются проектами коммунитарного значения, то есть реализуются в формате МЧП, в рамках партнерства с представителями органов местного (коммунитарного) самоуправления. Еще 20% государственно-частных проектов иницируются земельными правительствами (Landesregierung) и классифицируются как партнерские проекты среднего уровня, и только не более 5% иницируются федеральным правительством Германии (Bundesregierung) и классифицируются как партнерские проекты федерального значения. С 2009-го и по 2018 год совокупный объем инвестиций в проекты местного (коммунитарного) значения превышает аналогичный объем инвестиций в проекты федерального значения.

Таблица № 1. Система государственного контроля за функционированием проектов в сфере МЧП и ГЧП в Федеративной Республике Германии

Органы государственного регулирования и контроля за проектами в сферах МЧП и ГЧП в ФРГ	Федеральный уровень – министерство финансов ФРГ
	Региональный уровень – 1. земельное министерство финансов 2. государственно-частная консалтинговая компания Partnerschaften Deutschland (Партнерство Германии)
	Местный уровень – органы местного самоуправления, в зависимости от конкретной земли – ortsbeirat (совет места), либо stadtvertretung (городское собрание) или bezirksbeirat (совет района)

По данным 2017 года, наибольшее количество проектов в формате МЧП (коммунитарного значения) в целом, было завершено и успешно реализовано в

⁷² Мюллер Б. Рынок государственно-частных партнерств в Германии. URL: <http://www.slideshare.net/amplakhotnikov/wertermittlung-vortrag-duma-zum-uebersetzen> (Дата обращения 29.12.2019).

земле Северный Рейн-Вестфалия (47 проектов, объем инвестиций – около 812 млн евро), на втором месте – земля Гессен (16 проектов, объем инвестиций – около 277 млн евро), на третьем месте – земля Баден-Вюртенберг (15 проектов, объем инвестиций – 209 млн евро), на четвертом – вольное государство на правах земли Бавария (12 проектов, около 197 млн евро), и на пятом – земля Саксония-Ангальт (12 проектов, около 187 млн евро)⁷³. Для сравнения: проекты партнерства на уровне земельных правительств представлены намного скромнее – на первом и втором месте соответственно земля Баден-Вюртенберг и вольное государство на правах земли Бавария – по 10 проектов, а на третьем месте – земля Гессен – 9 проектов. На федеральном уровне на данный момент в процессе реализации находятся всего 4 проекта государственно-частного партнерства, и все они связаны с модернизацией либо продлением высокоскоростных магистралей (автобанов) федерального значения.

Отдельного исследования заслуживает система организации финансовых обязательств в проектах, реализуемых в Германии. Среди всего теоретического многообразия подходов к организации процесса партнерства в Германии де-факто используются несколько – это «модель владельца», аренда, концессия и совместное предприятие. При этом модель аренды по ряду исторических причин практически всегда используется только в земле Гессен, и крайне редко – за ее пределами, или в проектах федерального значения. «Модель владельца» в данном случае означает, что частный партнер осуществляет инвестицию в тот или иной государственный объект или проект без смены собственника, но с принятием на себя государственным (федеральным, земельным, местным-коммунитарным) бюджетом финансовых обязательств по управлению данными инвестициями. Все остальные формы контрактов между государственными органами и частным сектором на данный момент малозначительны и, как правило, касаются либо специфической сферы тюремного строительства и обеспечения, где действуют особые правила регулирования, либо небольших пилотных МЧП-проектов.

⁷³ PPP-Projektdatenbank: Projektsuche. URL: <http://www.ppp-projektdatenbank.de> (Дата обращения 29.12.2019).

Диаграмма № 2. Структура моделей инвестирования, используемых в ФРГ при реализации всех форм государственно-частного партнерства⁷⁴

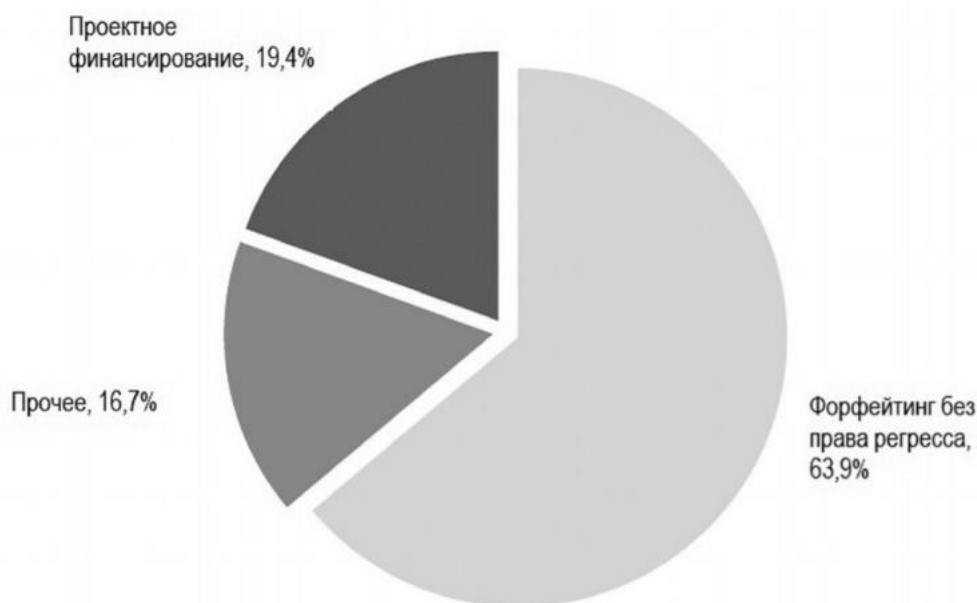


В типах финансовых моделей, используемых в Германии для обеспечения любых проектов партнерства между частным сектором и государственными институтами как коммунитарных проектов МЧП, так и проектов федерального значения, безоговорочно лидирует модель форфейтинга без права регресса. Финансовая модель форфейтинга означает, что орган местной власти после заключения контракта о реализации проекта МЧП с представителем частного сектора прописывает в этом контракте стоимость работ и прочих мероприятий, которые будет исполнять частый подрядчик. После чего такой подрядчик, имея в своем активе контракт, официально заключенный с государственным органом того или иного уровня, может обратиться в банк за получением кредита по максимально упрощенной схеме выдачи и под минимальную процентную ставку. Эти положения ему гарантирует как федеральный закон ФРГ об упрощении партнерства между государством и частным бизнесом, так и общепринятая банковская практика, которая позволяет банкам выдавать льготные кредиты под заключенный с государственным органом власти контракт. В этом случае минимизируется риск провала или «замораживания» строящегося объекта, так как в самом критичном случае по большей части кредитной ставки будет расплачиваться государственный бюджет того уровня власти, который и

⁷⁴ Forschungsprojekt PPP – Eignung und Vorgehensweise bei Hochschulprojekten. Weimar: Bauhaus Universität Weimar. 2007. С.14.

заключил контракт. Кроме того, если контракт содержит в себе положение о систематической выплате эксплуатационных платежей со стороны государства частному исполнителю проекта, то разные банки будут конкурировать за такого клиента, поскольку в финансово-экономической практике ФРГ государство как регулярный плательщик – наиболее стабильный и аккуратный источник финансирования, а, следовательно, подрядчик, получающий систематические платежи из государственного бюджета, – такой же стабильный и долгосрочный клиент с минимальным риском банкротства вне зависимости от колебаний на рынке, финансового кризиса и т.д.

Диаграмма № 3. Распределение всех проектов государственно-частного партнерства в ФРГ согласно используемым моделям финансирования ⁷⁵



Проектное финансирование – это всем известная классическая схема финансирования совместных проектов, где риски незавершения проекта, а также кассового разрыва и форс-мажорные обстоятельства (финансовый кризис, банкротство субподрядчиков и т.д.), частный инвестор и государственные органы власти несут на себе раздельно. Однако, именно эта форма почти всегда применяется, например, для частно-государственных проектов федерального

⁷⁵ Jahresbericht ÖPP in Deutschland 2009. Berlin: ÖPP Deutschland AG, 2010. С. 14.

значения – в первую очередь, потому что одиночных частных инвесторов, способных привлечь инвестиции в 10-15 миллиардов евро, даже под государственные гарантии, во всей Германии единицы, и далеко не все заинтересованы в таких масштабных финансовых инвестициях. Как правило, в проектах такого уровня и объема используется проектный метод с множеством включенных в него частных партнеров, подрядчиков и субподрядчиков, с детально прописанной сферой ответственности работ и сроками их выполнения.

Помимо очевидных и четко, количественно исчисляемых показателей эффективности экономии бюджета, развитая система оценивания и проектирования проектов МЧП в Германии анализирует и нематериальные показатели, такие как повышение среднего уровня качества строящихся по совместным программам объектов, а также увеличение общей функциональности и ускоренное внедрение инноваций при возведении таких объектов. Например, школы, построенные по проектам коммунитарного значения, как правило, отличаются по качеству и общему удобству для учеников и преподавателей от школ, построенных самостоятельно государственными силами, что приводит к тому, что такие совместно построенные школы с самого начала становятся более престижны как среди учеников, так и в восприятии их родителей, а также педагогического состава.

Таким образом, опыт и пример современной Германии в области внедрения достаточно жестко регулируемой государственной политики частно-государственного партнерства на трех уровнях, представляется весьма актуальным для использования и адаптации в условиях Российской Федерации. Одним из ключевых, стартовых моментов представляется создание консультативного органа, аналогичного немецкой ÖPP Partnerschaften Deutschland, который позволит приступить к конкретному, детальному и практическому обсуждению проектов МЧП, которые на данный момент крайне сложно реализовать из-за наличия сугубо общетеоретических, рамочных законов, чья практическая полезность представляется минимальной.

Говоря о странах Европейского Союза в целом, можно отметить несколько явных тенденций в развитии частно-государственных проектов на всех уровнях. Первая тенденция заключается в том, что за весь период 2010-2017 годов выделилась явная семерка лидеров, стабильно использующих технологию внедрения разных видов партнерства, от МЧП до глобальных, миллиардных проектов национального значения (см. таблицу №2).

Безоговорочный лидер по количеству успешно реализованных проектов – это Великобритания (здесь и далее – данные без учета периода 1992-2009 годов), на втором месте – Франция, на третьем – Германия, на четвертом – Испания, на пятом – Бельгия, на шестом – Нидерланды и на седьмом – Италия. Причем, в случае Бельгии и Италии характер внедрения подобных проектов достаточно нестабилен. Во всех остальных случаях можно говорить о ситуативном использовании проектов частно-государственного партнерства, однако те, что все же были реализованы, как правило, лежат именно в плоскости МЧП, в качестве ситуативных или пилотных. Отдельно стоит отметить состояние частно-государственного партнерства в странах бывшего социалистического лагеря, вступивших в ЕС. Среди них выделяется только Польша, с 2010 года стабильно начавшая работать в направлении привлечения частных инвестиций в государственные проекты⁷⁶, и при этом сфокусировавшая государственный интерес, в первую очередь, на малых проектах, реализованных при посредничестве органов местного самоуправления и частного бизнеса. В то же время такие страны, как Греция, а также Латвия, Эстония, Болгария и Румыния практически не предпринимают серьезных усилий по внедрению каких-либо значимых практик в сфере государственно-частного партнерства. Стоит отметить, что некоторые исследователи прямо связывают результативность внедряемых государством практик во взаимодействии с частным сектором с уровнем

⁷⁶ Polish Investment and Trade Agency. URL: https://www.paih.gov.pl/o_agencji (Дата обращения 30.12.2019).

коррупции в государственном аппарате – чем ниже уровень коррупции, тем более результативно взаимодействие государственного аппарата и частного бизнеса⁷⁷.

Таблица №2. Общее количество полностью реализованных (запущенных в эксплуатацию) проектов частно-государственного партнерства всех уровней по странам ЕС в период 2010-2017 годов

Страна	2010 ⁷⁸	2011 ⁷⁹	2012 ⁸⁰	2013 ⁸¹	2014 ⁸²	2015 ⁸³	2016 ⁸⁴	2017 ⁸⁵
Австрия	0	0	0	1	0	0	1	0
Бельгия	5	6	3	1	2	3	0	2
Великобритания	44	27	26	31	11	15	27	22
Германия	14	16	6	16	5	5	7	6
Дания	1	3	0	1	1	2	0	0
Италия	2	3	1	4	1	0	1	2
Испания	13	7	3	4	2	2	0	2
Люксембург	0	1	0	0	0	0	0	0
Нидерланды	3	1	3	3	2	4	6	2
Португалия	3	0	1	0	0	0	0	0
Франция	19	19	22	19	4	5	16	7
Финляндия	0	1	0	0	0	1	0	0
Швеция	1	0	0	0	0	0	0	0
Ирландия	1	0	0	0	1	2	2	1
Польша	1	3	2	3	3	2	2	2
Литва	0	0	0	0	0	1	1	1

⁷⁷ Weimar D., Vining A. Limits to public Intervention: Government Failures. Policy Analysis. Fifth Edition. 2011. P.156.

⁷⁸ Market Update. Review of the European PPP Market. 2010. P.2.

⁷⁹ Market Update. Review of the European PPP Market. 2011. P.2.

⁸⁰ Market Update. Review of the European PPP Market. 2012. P.2

⁸¹ Market Update. Review of the European PPP Market. 2013. P.2.

⁸² Market Update. Review of the European PPP Market. 2014. P.2.

⁸³ Market Update. Review of the European PPP Market. 2015. P.2.

⁸⁴ Market Update. Review of the European PPP Market. 2016. P.2.

⁸⁵ Market Update. Review of the European PPP Market. 2017. P.2.

В целом, проводя сравнение обобщенного опыта развитых стран Европейского Союза в области внедрения частно-государственного партнерства, представляется важным выделить ряд практических рекомендаций, которые позволят ускорить реальное внедрение проектов МЧП в Российской Федерации.

1. Необходимо дальнейшее развитие нормативного регулирования системы муниципально-частного партнерства в России. Действующий на данный момент Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г., вступивший в силу в январе 2016 года, представляется не более чем юридической новеллой, которая, исходя из анализа практики большинства стран ЕС, не окажет какого-либо существенного влияния на практическую реализацию проекта, так как во всех развитых странах ЕС подобные рамочные законы в принципе отсутствуют как таковые.

2. Необходимо расширение правоприменительной практики по вопросам реализации проектов МЧП, в частности, по таким наиболее принципиальным моментам, как механизм разделения ответственности в случае провала проекта, а также механизм четкого разделения прав собственности в случае создания совместного предприятия, консорциума и т.д. На данный момент четкие правовые нормы в этой принципиально важной для частного сектора фазе реализации проектов МЧП отсутствуют.

3. Необходима система координации работы в области развития МЧП на местах, в особенности, в дотационных регионах, где именно активное, но не принудительное привлечение частного бизнеса к социально-экономическим проектам может оказать большое положительное влияние, в том числе и на внутрисполитическую обстановку, а также снизить уровень социальной напряженности в обществе. При этом такие местные структуры должны быть созданы не «сами по себе», а в рамках единой концепции развития МЧП в России, и вести активную деятельность как по консультированию, так и по поиску потенциальных внутренних инвесторов в собственных регионах. В качестве

прообраза может быть использована польская модель Агентства по привлечению инвестиций (Agencja Inwestycji i Handlu), отделения которого существуют при каждом воеводстве страны (относительный аналог российских областей).

4. Проведение качественной информационной кампании о заинтересованности в развитии проектов МЧП среди частного бизнеса с указанием конкретных для каждого региона приоритетных проектов, которые могут быть реализованы через различные формы совместных частно-государственных проектов.

5. Разработка и внедрение программы подготовки специалистов по вопросам концессионного законодательства и правоприменения, а также более тесное взаимодействие с органами местного самоуправления по вопросам определения четких приоритетов в развитии программы МЧП, направленных на конкретные, четко локализованные социально-экономические проекты, которые окажут непосредственное положительное воздействие на население, проживающее в пределах границ ответственности конкретных органов местного самоуправления (муниципальные районы, сельские и городские округа).

В заключение необходимо подчеркнуть, что процесс реализации публично-государственного партнерства в любой стране является процессом обоюдного, двухстороннего взаимодействия, и успех внедрения совместных проектов зависит от равной степени заинтересованности обеих сторон, государственной и частной, в успешной реализации намеченных проектов. Но, тем не менее, немалая часть успешной реализации такого рода проектов зависит от деятельности государственного аппарата страны в развитии такого рода отношений, а также в решении различных проблем, возникающих на пути их реализации. При этом благоприятная и стабильная экономическая и внутривнутриполитическая ситуация в стране всегда будет являться важным фактором позитивного восприятия государственного аппарата как последовательного, стабильного и надежного партнера для реализации совместных проектов любого уровня значимости – от муниципально-частного до проектов общенационального значения.

Выводы по главе 1.

Таким образом, анализируя рассмотренные в первой главе теоретико-методологические подходы государственной политики к развитию муниципально-частного партнерства, можно сделать следующие выводы.

1. Теория парадигмы государственной политики в развитии муниципально-частного партнерства весьма широка и разнообразна. Особенности правоприменительной практики, функционирования органов власти, а также исторический опыт взаимодействия государства и бизнеса, требуют выработки особого подхода к организации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства. Такой подход должен заключаться в формировании единого механизма разработки, реализации и последующего контроля проектов муниципально-частного партнерства.

2. Анализируя различные подходы к теории государственной политики в сфере реализации муниципально-частного партнерства, существуют и теории антагонисты, в которых смысл региональной политики направлен на альтернативные пути развития. Россия использует в своей стратегии пространственного развития различные теоретико-методологические подходы государственной региональной политики, разработанные отечественными и зарубежными исследователями политической и экономической наук. В современной России существует конвергенция неолиберальной и социалистической моделей - смешанная модель государственной региональной политики, направленная на достижение сбалансированного развития регионов.

3. Рассматривая политический аспект муниципально-частного партнерства, анализируя его особенности в рамках сложившихся общемировых практик и сформированной относительно недавно современной российской модели, можно отметить нарастающую значимость взаимодействия публичной власти и частных лиц. При наличии соответствующих компетенций местной власти такой механизм позволяет аппарату государственного управления в большей степени сфокусироваться на решении стратегических задач, в то время как локальные задачи решаются на уровне партнерства муниципалитетов и заинтересованных в

этом частных лиц. Формирование определенного уровня заинтересованности как у муниципальной власти, так и у частных лиц находится в прямой зависимости от решений, реализуемых государственным аппаратом, который формирует условия и принципы реализации политики государства в области привлечения частного капитала и развития территорий.

4. Муниципально-частное партнерство, являясь частным случаем государственно-частного партнерства, становится достаточно востребованным и эффективным механизмом государственной политики в сфере комплексного развития локальных административно-территориальных единиц. Государственная власть определяет уровни партнерства, формирует соответствующую нормативную правовую базу и принципы государственного контроля и управления. При этом количественные показатели реализуемых таким образом проектов, их социально-экономический эффект становятся одним из реальных критериев оценки деятельности региональной власти, в том числе в части формирования инвестиционной привлекательности региона.

5. Мировая практика достаточно убедительно демонстрирует, что совершенствование мер государственного управления в сфере муниципально-частного партнерства носит комплексный характер, который заключается, в том числе, в поиске взаимовыгодных моделей регулирования партнерства со стороны как государственной, так и муниципальной власти, а также учете интересов частного инвестора и предоставления реальных гарантий относительно инвестиций.

6. Повышение инвестиционной привлекательности регионов через механизмы публично-частного партнерства особенно актуально для экономически зависимых регионов, где активное привлечение частного капитала и последующая реализация значимых инфраструктурных проектов окажет положительный социально-экономический эффект и поспособствует снижению протестной активности, социальной напряженности, что в целом благоприятно отразится на стабильности внутривластной системы.

Глава 2. Анализ формирования и реализации государственной политики развития муниципально-частного партнерства в России

2.1. Политико-правовые основы формирования и реализации муниципально-частного партнерства в современной России

Пандемия коронавирусной инфекции оказала значительное влияние на подавляющее большинство государств мирового сообщества, обнажив слабые места общественно-политического устройства и призвав государственные аппараты на помощь не только в качестве спасателей жизней людей, но и как регулятора социально-экономических проблем, вызванных карантинными мерами глобального масштаба. Большинство государств оказались не готовы оперативно решить такие масштабные, неожиданно возникшие и глубокие кризисы, сочетавшие потери самого ценного ресурса государства - людей.

Нужно отметить, что нынешний глобальный кризис и вызванные им социально-экономические трудности не обошли стороной и Россию, обострив и без того злободневные проблемы государственного управления, среди которых и недостаток финансирования региональных бюджетов, и, в особенности, муниципальных образований. В этой связи, имеющиеся в правовом поле механизмы партнерства власти и частного капитала, в нашем случае муниципально-частного партнерства, приобретают дополнительную актуальность⁸⁶.

Заметим, что частично эту застарелую проблему предполагается решить за счет поправок в Конституцию РФ, одобренных на всенародном голосовании в июле 2020 года⁸⁷. Так, предусматривается компенсация дополнительных расходов

⁸⁶ Горбанева О.И., Мурзин А.Д., Ревунов Р.В. - Механизмы управления согласованием интересов участников муниципально-частного партнерства // Теоретическая и прикладная экономика. 2021. №2. С. 22 - 32.

⁸⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения 20.08.2020).

в результате совместной деятельности властей разного уровня, реализации различных проектов. Прописано в основном законе и то, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Также новшеством является и определенная инициатива органов государственной власти, которые теперь, согласно Конституции, могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Безусловно, эти новшества разом не способны решить проблемы недофинансирования муниципалитетов, что не позволяет эффективно управлять существующей социально-экономической инфраструктурой, однако, мы полагаем, при системном подходе вполне способны положительно повлиять на наполнение бюджетов муниципальных образований, которых в России огромное количество. Т.е. формируется потребность в новых источниках финансирования строительства новых объектов, или модернизации уже действующих.⁸⁸

Следует отметить, что, с нашей точки зрения, пополнение бюджетов муниципалитетов и решение проблем местного значения должно проходить не только за счет государственных дотаций. Главам муниципальных образований необходимо самостоятельно привлекать дополнительные ресурсы, искать новые перспективные форматы сотрудничества с бизнес-структурами как потенциальными инвесторами. Все это позволяет делать муниципально-частное партнерство. Это новый для России, развивающийся формат эффективного управления муниципальным имуществом и привлечения частных инвестиций в инфраструктуру, сферы образования, спорта и культуры, позволяющий создавать комфортную для граждан муниципалитетов среду проживания. Безусловно, в

⁸⁸ Головина Т.А., Сахарова С.М. Публичное управление социально-экономическим развитием арктической зоны на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства // Среднерусский вестник общественных наук. 2021. Т. 16. № 2. С. 95-111.

этом формате заинтересованы обе стороны партнерства и государство никак не меньше бизнеса. Ведь эта форма сотрудничества государства и бизнеса позволяет государству не вкладывать деньги, которые вложили предприниматели, и экономить на этом, но получать и налоговые отчисления за счет деятельности созданных объектов и предприятий создавать новые рабочие места. Исходя из этого, считаем актуальным выстраивание государственной политики в сфере поддержки и стимулирования проектов муниципально-частного партнерства в Российской Федерации.

В рамках анализа существующих форм муниципально-частного партнерства мы сформулировали структуру взаимодействия частных организаций с органами муниципальной власти и последовательность формирования механизма политического управления муниципально-частным партнерством. Особое внимание в представленном конструкте уделено политическому аспекту выстроенной системы и ее нормативно-правовому регулированию, что позволяет сформулировать политико-правовые основы формирования и реализации муниципально-частного партнерства, прежде всего, в Российской Федерации.

Политический аспект регулирования системы взаимодействия государственной и муниципальной власти в части эффективного и целесообразного распределения полномочий, компетенций и материальных ресурсов, является одним из базовых элементов для формирования государственной региональной политики. В этой связи именно в рамках принятия соответствующих политических концепций государственным аппаратом вырабатываются стратегические и тактические решения, определяются направления работы органов государственной власти, формируются, уточняются и дополняются их компетенции.

Политическая система федеративного государства подразумевает определенный уровень разграничения полномочий между центром и регионами. При этом в «вертикализированной» модели таких отношений органы региональной и местной власти интегрированы и подотчетны центру, их эффективность зачастую определяется соответствием обозначенных центром

показателей, а финансовая самостоятельность невысока и зиждется на бюджетных трансфертах из центра. В этой связи дополнительную актуальность приобретает возможность привлечения сторонних материальных средств внебюджетного характера, которые будут позволять добиваться установленных центром показателей.

Современная политическая наука понимает региональную политику государства, как действия институтов государственной власти, осуществляемые в целях формирования единого пространства, где взаимодействие федеральной, региональной и муниципальной властей определено реализуемой в государстве стратегией регионального развития. Несмотря на то, что в сформировавшейся в России политической системе органы муниципальной власти должны также выступать в роли определенных драйверов устойчивого регионального развития государства, именно на федеральный центр возложены задачи по координации региональной политики на всех уровнях власти.

Такие задачи нашли свое отражение и в ряде концептуальных документов, регулирующих особенности формирования региональной политики Российской Федерации⁸⁹.

Утвержденный Президентом Российской Федерации В.В. Путиным концептуальный подход регионального развития также конкретизировал термин «государственная региональная политика», как согласованную и скоординированную общность действий компетентных субъектов государственной власти Российской Федерации в целях эффективного и сбалансированного развития российских регионов, а также муниципальных образований⁹⁰.

⁸⁹ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Президент Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641> (Дата обращения 22.08.2020).

⁹⁰ Подпункт «а» пункта 2 Раздела I Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, № 4, ст. 637.

При этом к одному из главных условий устойчивого регионального развития отнесена задача обеспечения эффективной реализации своих полномочий органами местного самоуправления⁹¹.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации сформирована система мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления, базирующаяся на общих показателях уровня жизни, социально-экономического развития, инвестиционного потенциала и др.⁹².

В рамках сформированной структуры органов государственной власти Российской Федерации, реализация вышеназванного Указа Президента РФ потребовала принятия дополнительных актов Правительства РФ. В этой связи был утвержден План соответствующих мероприятий, где отдельным разделом (IV) предусмотрено совершенствование механизмов развития инвестиционного и экономического потенциала российских регионов, в том числе и на муниципальном уровне⁹³.

Новая Концепция регионального развития имеет существенный «экономический крен» и ставит во главу угла именно значимость экономического развития регионов Российской Федерации, в том числе и на уровне муниципальных образований. Данный документ пришел на смену документу 1996 года⁹⁴, который носил рамочный характер, был направлен на развитие

⁹¹ Подпункт «а» пункта 3 Раздела I Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, № 4, ст. 637.

⁹² Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (ред. от 11.06.2021 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=301010&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2804173669767345#004167833977516944> (Дата обращения 28.08.2021).

⁹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1166-р от 05.06.2017 г. «Об утверждении Плана мероприятий по реализации «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Собрание законодательства Российской Федерации от 2018 г., № 36, ст. 5691.

⁹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 23, ст. 2756.

федеративных отношений и не предполагал централизованных механизмов регионального экономического развития.

Необходимо отметить и такой факт, что имеющийся «экономическо-пространственный крен» Концепции 2017 года обусловлен и функционалом компетентного в сфере выработки региональной политики органа – Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России). В рамках осуществленной в 2014 году корректировки структуры органов государственной власти⁹⁵ именно на Минэкономразвития России возложены задачи по выработке стратегических направлений и последующей реализации региональной политики⁹⁶.

В этой связи повышается актуальность реализации механизмов взаимодействия власти и бизнеса в целях решения ключевой задачи регионального развития современной России, а именно – привлечения частных инвестиций для обеспечения устойчивого развития не только субъектов Российской Федерации, но и их составных административно-территориальных частей – муниципальных образований.

Конституция Российской Федерации гарантирует права местного самоуправления⁹⁷, а общие принципы организации местного самоуправления, особенности формирования института местного самоуправления регулируются нормативными правовыми актами федерального законодательства⁹⁸.

Дефиниции Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

⁹⁵ Указ Президента РФ от 08.09.2014 г. № 612 (ред. от 15.05.2018) «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации от 15.09.2014 г., № 37, ст. 4934.

⁹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 г. № 437 (ред. от 04.08.2021) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». Законы, кодексы, нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-05062008-n-437/> (Дата обращения 28.08.2021).

⁹⁷ Ст.12 Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.kremlin.ru/> (Дата обращения 30.08.2020).

⁹⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 г., № 40, ст. 3822.

(далее 131-ФЗ) установили уровень компетенции местного самоуправления, в том числе в части сферы применения. Так, сфера обеспечения комфорта жизнедеятельности местного населения, в том числе в областях жилищно-коммунального хозяйства, локальной инфраструктуры, содержания территории отнесена к ведению органов муниципальной власти.

Также в 131-ФЗ было определено, что применение термина «местное самоуправление» справедливо для следующих форм административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации:

- городские и сельские поселения;
- муниципальные районы;
- городские округа;
- внутригородские округа;
- внутригородской район;
- внутригородская территория.

Одной из особенностей политического управления в современной России является существенная интегрированность муниципальной власти в систему государственного управления, которая порой перерастает в абсолютную зависимость в виде вертикально выстроенных иерархичных отношений. Несмотря на достаточно широкий круг компетенций, по крайней мере, на локальном уровне, органы муниципальной власти при реализации своих полномочий существенно зарегулированы нормами федерального законодательства и различными «циркулярами» органов исполнительной власти субъекта Федерации. Фактически вопросы, которые могли бы решаться на уровне муниципалитета, сложившаяся система управления регулирует на более высоком уровне, используя универсальный механизм, который может не отвечать частному случаю. Кроме того, такой подход позволяет осуществлять жесткий контроль за муниципалитетами, что в некоторых случаях может служить инструментом латентного давления на органы местной власти и принимаемые ими решения.

Таким образом, сложившийся высокий уровень депendentности, а также аффилированности с региональным и федеральным центром, не позволяет

говорить о муниципальной власти, как о самостоятельном политическом институте в традиционном понимании⁹⁹.

В этой связи отдельного внимания заслуживает рассмотрение механизмов нормативного правового регулирования в границах муниципального образования. Как мы знаем, в романо-германской правовой системе одним из основных источников права является нормативный правовой акт, например, федеральный закон. Органы муниципальной власти Российской Федерации также наделены правом издания собственных актов, подлежащих обязательному исполнению¹⁰⁰.

Вместе с тем, правовое поле муниципального образования формируется не только за счет местных правовых актов. Ряд полномочий местной власти находится в сфере компетенции федерального отраслевого законодательства (экологического, земельного, водного, транспортного и др.), либо законодательства субъекта Российской Федерации. Глава 7 (131-ФЗ) определяет многообразие муниципальных правовых актов, порядок их разработки и вступления в силу¹⁰¹.

Муниципальные акты можно условно разделить на две группы, исходя из субъекта законодательной инициативы, где к первой группе можно отнести разнообразные регламентирующие установочные документы, а также плебисцитные решения, принятые при участии должностных лиц, либо жителей муниципального образования.

Вторая группа муниципальных актов является совокупностью вспомогательных документов, призванных обеспечить реализацию федерального или регионального законодательства на локальном уровне. В данной группе субъектом законодательной инициативы выступает федеральный орган исполнительной власти, либо орган исполнительной власти субъекта Российской

⁹⁹ Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий «Муниципальная власть» и «Местное самоуправление» // Власть. 2015. № 6. С.130.

¹⁰⁰ См.: Ст.43 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

¹⁰¹ Исупова С.С. Муниципально-частное партнерство – правовые основы, актуальные формы и перспективы развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 2. С. 15-17.

Федерации, а муниципальное образование, в рамках возложенных на него федеральным законодательством функций, обеспечивает его реализацию в объеме делегированных полномочий.

Необходимо отметить, что приведенный конструкт справедлив и для реализации механизмов муниципально-частного партнерства, о чем мы будем говорить ниже.

Как мы видим, упомянутая выше интегрированность муниципальной власти в систему государственного управления подразумевает возможность наличия полномочий муниципалитетов в отраслевых актах федерального законодательства, которые направлены на регулирование общественных отношений на всех уровнях власти¹⁰².

Российское законодательство предусматривает несколько моделей взаимодействия институтов власти и частных лиц на муниципальном уровне.

1. Договоры на поставку товаров (оказание услуг), в рамках которых органы муниципальной власти, по итогам проведенных конкурсных процедур, заключают соглашение на поставку товаров, выполнение работ и услуг для муниципальных нужд в форме муниципальных контрактов. В некоторых случаях приведенная модель предполагает возможность софинансирования проектов со стороны частного лица (инвестора) в обмен на определенные обязательства муниципалитета по отношению к этому частному лицу.

Результатом взаимодействия является заключение гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (включая приобретение недвижимого имущества или аренду имущества) от имени муниципального образования.

Муниципальные контракты заключаются в соответствии с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

¹⁰² Хвостунова Н.В., Хазов Е.Н. Нормативно-правовая основа полномочий органов местного самоуправления и механизм их реализации // Вестник экономической безопасности. 2016. №1. С. 261.

муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ)¹⁰³ и иных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации¹⁰⁴ и органов исполнительной власти Российской Федерации¹⁰⁵.

2. Концессионные соглашения, т.е. механизмы вовлечения материальных и финансовых средств частных лиц (инвесторов) для более эффективного предоставления государственных услуг или управления государственной собственностью. Порядок заключения концессионных соглашений в Российской Федерации регулируется положениями федерального законодательства¹⁰⁶.

Несмотря на то, что в рамках заключения концессионного соглашения муниципальное образование, в лице органа местного самоуправления, может выступать в качестве концедента¹⁰⁷, муниципальные унитарные предприятия и учреждения не могут быть сторонами муниципально-частного партнерства¹⁰⁸.

В этой связи концессионное соглашение хоть и является одной из форм взаимодействия муниципальной власти и частных лиц, механизмом

¹⁰³ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Собрание законодательства РФ от 08.04.2013 г., № 14, ст. 1652.

¹⁰⁴ См. например: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования указанного каталога». URL: <https://fas.gov.ru/documents/561883> (Дата обращения 28.08.2020); Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 13.05.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе». URL: <https://fas.gov.ru/documents/562174> (Дата обращения 19.05.2021).

¹⁰⁵ См. например: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 19 ноября 2014 г. № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://fas.gov.ru/documents/576605> (Дата обращения 19.09.2020).

¹⁰⁶ Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3126.

¹⁰⁷ Там же. П.1 Ст. 5

¹⁰⁸ П.1, Ст.5 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. № 29 (часть I) ст. 4350.

муниципально-частного партнерства в соответствии с российским законодательством не является.

В рамках настоящего исследования необходимо отметить широкий спектр применения таких соглашений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, утилизации коммунальных и бытовых отходов, а также транспортной инфраструктуры.

До принятия закона о концессионных соглашениях процесс передачи муниципального имущества во временное пользование частному инвестору осуществлялся на основании заключаемых двусторонних договоров в порядке, предусмотренном Гражданским Кодексом Российской Федерации, которые на практике не всегда отвечали интересам как муниципальной власти, так и частного инвестора, в первую очередь, в части возникающих рисков последующего управления муниципальной собственностью.

3. Аренда муниципального имущества (жилых и нежилых помещений), которая заключается в передаче муниципального имущества во временное пользование частному лицу (инвестору), в целях реализации арендатором значимых для муниципального образования задач, связанных с социально-экономическим развитием территории муниципального образования. Механизм аренды муниципальной собственности также включает в себя необходимые конкурсные процедуры в соответствии с 44-ФЗ, по итогам которых определяются будущий арендатор, а также порядок заключения соглашения (договора) об аренде между муниципалитетом (арендодателем) и частным лицом (арендатором).

Органы муниципальной власти вправе распоряжаться¹⁰⁹ объектами муниципального имущества, в том числе осуществлять хозяйственное ведение¹¹⁰ и оперативное управление¹¹¹.

Информация об объектах, предоставляемых в аренду, размещается на интернет-сайтах органов муниципальной власти или предоставляется заинтересованному лицу по запросу на безвозмездной основе.

¹⁰⁹ Ст. 125 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

¹¹⁰ Ст. 294 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

¹¹¹ Ст. 296 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Выделяют следующие виды договора аренды в рамках муниципально-частного партнерства:

- договор с возможностью последующего выкупа помещения;
- договор долгосрочной аренды;
- срочный договор текущей аренды, предполагающий временное пользование помещением;
- договор безвозмездного пользования, когда плата за аренду не предусмотрена, но арендатор обязуется вернуть объект арендодателю (муниципалитету) с учетом допустимого износа либо на условиях, прописанных в договоре;
- контракт на доверительное управление имуществом, подразумевающий передачу арендатору какого-либо помещения на неопределенный период на условиях распоряжения собственностью с учетом интересов изначального арендодателя (муниципалитета);
- договор хранения и одновременной эксплуатации имущества.

4. Приватизация муниципальных предприятий частными лицами в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹¹².

Законодательством определены три основных вида такой приватизации – преобразование, продажа и вклад.

В первом случае при приватизации муниципального имущества, в частности, муниципального унитарного предприятия, такое предприятие переходит в иную юридическую форму, например – акционерное общество.

Продажа муниципального имущества может осуществляться на аукционе, по конкурсу, в рамках вынесения публичного предложения о продаже и продаже без объявления цены.

¹¹² Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О приватизации государственного и муниципального имущества». Собрание законодательства РФ, 28.01.2002, № 4, ст. 251.

Под вкладом муниципального имущества следует понимать процедуры, когда муниципальное имущество становится частью уставного капитала образуемого акционерного общества.

К процедурам, связанным с приватизацией имущества муниципального образования, должен быть организован свободный информационный доступ. Соответствующая информация в обязательном порядке размещается на специальных сайтах в сети Интернет (например, на интернет-сайтах муниципальных образований), не менее чем за 30 дней до срока продажи муниципального имущества. Результаты должны быть опубликованы не позднее чем через 10 дней после завершения соответствующих процедур. При этом сообщения о приватизации муниципального имущества должны содержать определенный набор структурированной информации о приватизированном объекте муниципальной собственности, участниках торгов, условиях приватизации, цене приватизированного имущества и др.¹¹³

Приведенные модели взаимодействия стали для Российской Федерации типовыми в рамках настоящего законодательства.

Несмотря на достаточно широкую практику использования в Российской Федерации вышеприведенных моделей, не выполнялась одна из стратегических задач государственной политики – развитие инфраструктуры муниципальных образований. Очевидно, что одним из вариантов решения поставленной задачи стал бы выстроенный механизм привлечения инвестиций частных лиц¹¹⁴.

В качестве одного из примеров такого механизма является муниципально-частное партнерство. Особенности правового регулирования упомянутого механизма содержатся в положениях Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном

¹¹³ Ст.15 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Собрание законодательства РФ от 28.01.2002 г., № 4, ст. 251.

¹¹⁴ Уржа О.А. Актуальность муниципально-частного и государственно-частного партнерства в современной России // Материалы Афанасьевских чтений. 2017. №1 (18). С. 6.

партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее 224-ФЗ)¹¹⁵.

Необходимо отметить, что до принятия 224-ФЗ законодательство в сфере муниципально-частного взаимодействия было не систематизировано, весьма разнообразно. Так, на момент разработки 224-ФЗ в большей части субъектов Российской Федерации (60) действовали свои локальные нормативные правовые акты, регулирующие механизмы муниципально-частного партнерства. При этом часть документов носила исключительно рамочный характер и практически не применялась на практике, а другая часть, наоборот, подробно регулировала порядок взаимодействия публичного и частного партнеров. Такое разнообразие привело к тому, что региональные правовые акты впоследствии вступили в противоречие положениям 224-ФЗ и также потребовали либо отмены, либо соответствующей корректировки¹¹⁶.

Важным аспектом принятого федерального закона является систематизация субъектов процесса, которые признаются муниципальными и частными партнерами. Законом регламентирован спектр их прав, обязанностей, взаимодействия, уровень участия и ответственности. В этой связи необходимо отметить прямой запрет на участие иностранного капитала и иностранных юридических лиц на участие в механизмах муниципально-частного партнерства.

Согласно положениям 224-ФЗ определен круг отраслей и видов деятельности, где могут быть реализованы механизмы муниципально-частного партнерства, например, такие как социальное обслуживание, образование, здравоохранение, культура, спорт. При этом объектом муниципально-частного партнерства не может выступать имущество, в отношении которого установлен запрет на отчуждение в частную собственность.

¹¹⁵ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. № 29 (часть I) ст. 4350.

¹¹⁶ Егоров Е.В., Минина И.С. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России и за рубежом // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 297.

Проводя анализ понятийного аппарата 224-ФЗ, можно определить, что данный нормативный правовой акт определяет муниципально-частное партнерство как модель сотрудничества муниципальной власти и частных лиц (инвесторов) в целях реализации локальных задач по социально-экономическому и инфраструктурному развитию территории.

Юридически такое сотрудничество оформляется в виде гражданско-правового договора (Соглашения) между муниципалитетом и частным инвестором, в котором определены не только условия использования ресурсов муниципального образования и частного инвестора, но и их ответственность в случае неисполнения условий такого договора.

Несмотря на то, что по своей сути соглашение о муниципально-частном партнерстве можно считать гражданско-правовым договором, тем не менее, оно содержит ряд условий и требований, позволяющих с юридической точки зрения выделять соглашения о муниципально-частном партнерстве, как отдельный вид договорных отношений¹¹⁷:

- строительство, либо реконструкция объекта соглашения частным партнером;
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования строительства или реконструкции объекта соглашения;
- осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
- возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в рамках 224-ФЗ.

В качестве дополнительных условий муниципально-частное партнерство оговаривает взаимодействие сторон на этапе проектирования объекта, если это необходимо, последующей эксплуатации объекта, условий изменения права

¹¹⁷ Ст.6 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. № 29 (часть I) ст. 4350.

собственности на объект, а также включает в себя любые иные условия, согласованные сторонами и непротиворечащие 224-ФЗ.

Таким образом, очевидно, что предметом соглашения муниципально-частного партнерства является объект, в отношении которого реализуется механизм муниципально-частного партнерства. В качестве инициатора заключения Соглашения может выступать как публичное лицо (муниципальная власть), так и частное лицо.

В случае инициации партнерства частным лицом, законодательством допускается проведение предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта¹¹⁸.

Процесс заключения Соглашения о муниципально-частном партнерстве является продуктом коммуникации публичного и частного партнеров и состоит из нескольких этапов, где отдельно выделяется этап разработки проекта и этапы отборочных процедур, вплоть до момента заключения Соглашения¹¹⁹.

Не оспаривая предложенный концептуальный подход, вместе с тем полагаем целесообразным отметить необходимость мониторинга реализации проектов муниципально-частного партнерства, как отдельного, заключительного этапа, необходимого для оценки эффективности реализуемых проектов, в целях возможной последующей корректировки административных и правовых механизмов.

В этой связи выделим три этапа реализации Соглашения о муниципально-частном партнерстве.

¹¹⁸ Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2015 г. № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта». (Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2015 № 40294). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191504&rnd=F316164FFCDEFFB91322EB45B54E778C&dst=100010&fld=134#011230749993016453> (Дата обращения 01.10.2020).

¹¹⁹ Аверин А.Н. Правовая и организационная основа коммуникации в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства. // Коммуникология: электронный научный журнал. Том 3. №1, 2018. С. 32-40.

В рамках первого этапа происходит формирование информационного массива проекта и комплексного плана (дорожной карты) его реализации, а именно:

- выявление и обоснование локальной муниципальной проблемы, которая подлежит решению в рамках использования механизма муниципально-частного партнерства;
- информация об объекте муниципально-частного партнерства, перечня необходимых работ;
- цели и запланированные результаты эффективности проекта муниципально-частного партнерства;
- способы достижения заявленных плановых показателей;
- информация о сторонах муниципально-частного партнерства, права и обязанности участников, порядок их взаимодействия.

В рамках первого этапа также прорабатывается техническое и экономическое обоснование проекта, производится оценка потенциальных рисков как для муниципальной власти, так и для частного инвестора.

Необходимо отметить, что в соответствии с 224-ФЗ на главу муниципального образования возлагается обязанность направлять в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определенный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, проект муниципально-частного партнерства для проведения оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества¹²⁰.

На основании имеющихся документов стратегического планирования муниципального образования (бюджет, план развития) и взаимосвязанных с региональным аспектом федеральных документов стратегического планирования отраслевого или территориального характера (федеральная целевая программа, план развития территорий), проводится расчет финансово-экономической

¹²⁰ Ст.18 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. № 29 (часть I) ст. 4350.

эффективности представленного проекта (планируемые расходы бюджета, прогнозируемый социально-экономический эффект). Расчет осуществляется также с учетом планируемых расходов бюджетных средств муниципалитета и объема взятых на себя обязательств в случае неисполнения проекта партнерства.

Важно отметить, что порядок определения эффективности проекта муниципально-частного партнерства, который в своих оценках будет использовать уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяется Правительством Российской Федерации, а точнее, ведомственным нормативным правовым актом Минэкономразвития России¹²¹.

С учетом изложенного, важно обратить внимание на то, что органы муниципальной власти на этапе отбора в полной мере не обладают компетенциями определения целесообразности реализации механизмов муниципально-частного партнерства. Это в определенной мере подтверждает заявленный выше тезис о существенном уровне аффилиации муниципальной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и федерального центра, и не позволяет органам местного самоуправления эффективно реализовывать свои полномочия ввиду имеющейся избыточной централизации принятия управленческих решений.

На втором этапе органы муниципальной власти приступают к выбору частного партнера из числа поданных заявок, в случае если инициатором выступают органы местного самоуправления. Важно отметить, что инициированный муниципалами проект партнерства в установленном порядке уже согласован (проведена оценка эффективности) с вышестоящими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и в этой связи несет

¹²¹ Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2015 № 40375).

URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=192148&rnd=F316164FFCDEFFB91322EB45B54E778C&dst=100011&fld=134#039585476406651865> (Дата обращения 01.10.2020).

меньшее количество административно-бюрократических рисков. В случае если инициатором выступают частные партнеры, представленные проекты первоначально проходят вышеописанную процедуру оценки эффективности в уполномоченных органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и только после согласования допускаются к этапу конкурсных процедур, организуемых органами местного самоуправления.

Рассмотрение поступивших предложений партнерства осуществляется в рамках конкурсной комиссии, создаваемой органом местного самоуправления.

На указанную комиссию возлагается функционал обеспечения конкурсных процедур, их информационного, административного и юридического сопровождения. В этой связи комиссия наделена правом направлять все необходимые запросы в соответствующие органы государственной власти, в целях осуществления проверочных мероприятий относительно поданных на конкурс документов. В рамках своей деятельности конкурсная комиссия рассматривает соответствие поступивших предложений имеющейся конкурсной документации и оценивает конкурсные предложения, поступившие от частных партнеров, в том числе и с учетом утвержденных критериев эффективности, сформулированных еще на первом этапе.

Проведение конкурсных процедур регулируется в порядке, предусмотренном положениями 44-ФЗ, о которых мы говорили выше, и обусловлен тем, что результатом конкурсной процедуры будет заключение гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (включая приобретение недвижимого имущества или аренду имущества) от имени муниципального образования.

На основании всестороннего и объективного анализа представленных на конкурс пакетов документов от каждого участника, комиссия принимает решение о победителе конкурса и направляет в его адрес копию протокола заседания конкурсной комиссии, а также проект Соглашения о муниципально-частном партнерстве, а остальным участникам конкурса – соответствующие уведомления.

Органы муниципальной власти и победившее в конкурсе частное лицо подписывают Соглашение и приступают к его реализации.

Третьим этапом муниципально-частного партнерства становится непосредственная реализация и последующий контроль.

Выше мы говорили об участии федерального центра и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в мероприятиях по оценке эффективности проектов партнерства, где ведущая роль отведена Министерству экономического развития Российской Федерации. В рамках реализации своих полномочий Минэкономразвития России осуществляет мониторинг реализации соглашений о муниципально-частном партнерстве и ведения соответствующего реестра¹²².

Реализация механизмов муниципально-частного партнерства, как частного случая публично-частного партнерства, стала возможной благодаря усилению роли проводимой государством политики проектного финансирования, которая позволяет проводить экономию бюджетных средств и развивать инвестиционную привлекательность различных государственных проектов.

При этом именно в рамках муниципально-частного партнерства, ввиду локальности проектов, существуют риски его неэффективной реализации, обусловленные разным пониманием такого партнерства. Достаточно ограниченные в своих финансовых возможностях органы местного самоуправления рассматривают механизмы партнерства, как один из способов переложить проблемы состарившейся и зачастую находящейся в предаварийном состоянии инфраструктуры муниципального образования на бизнес, не рассматривая при этом реальной возможности и желания софинансирования проектов, ограничиваясь лишь предоставлением какой-то материальной базы. С

¹²² Приказ Минэкономразвития России от 27.11.2015 г. № 888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2015 г. № 40290).

URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191503&rnd=F316164FFCDEFFB91322EB45B54E778C&dst=100010&fld=134#07278047604681797>.

(Дата обращения 02.10.2020).

другой стороны, частный бизнес не задумывается о региональном развитии, как главной задаче партнерства, и акцентирует внимание на получении различных преференций со стороны органов муниципальной власти в части доступа к различным муниципальным инфраструктурным объектам, способным к быстрой окупаемости¹²³.

Такое понимание порождает следующую институциональную проблему политико-правового регулирования механизмов муниципально-частного партнерства – коррупцию.

Сложившийся на сегодняшний день механизм отбора частных лиц для участия в муниципально-частном партнерстве не лишен классических коррупционных рисков, которые присутствуют в любой сфере, связанной с расходованием бюджетных средств, или операций с государственным или муниципальным имуществом.

Например, для решения своих бизнес-задач предприниматели осуществляют попытки делегировать в органы власти аффилированных представителей, финансируя их избирательные кампании или лоббируя в вышестоящих властных структурах их назначение в обмен на гарантии последующего содействия и продвижения своих бизнес-проектов.

Другим, не менее значимым, коррупциогенным фактором в механизме муниципально-частного партнерства является проведение конкурсных процедур с такими условиями, которые заведомо может выполнить лишь одна организация (частное лицо), которая оказывается латентно аффилированной с заинтересованными представителями муниципальной власти.

Так, в 2017 году Институтом экономической политики Гайдара были приведены данные мониторинга, показавшего, что около 20% от всех конкурсных

¹²³ Колесников В.В., Корякина Т.В., Макаров И.Н. Проектное финансирование и государственно-частное партнерство в регионах России: институциональные и управленческие проблемы // Российское предпринимательство. 2017. №14. С.2131.

процедур на муниципальном уровне проводятся с явными грубыми нарушениями¹²⁴.

Одним из базовых документов в сфере противодействия коррупционным деяниям в Российской Федерации является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹²⁵.

В рамках упомянутого закона, к коррупционным деяниям в сфере муниципально-частного партнерства можно отнести действия или бездействие муниципальных должностных лиц, связанные с незаконным получением денежных средств, ценностей, имущества или другой финансово-экономической выгоды для себя, либо в пользу третьих лиц или предоставление возможности получения такой выгоды этими лицами. При этом коррупционные действия осуществляются должностными лицами муниципальной власти умышленно, с использованием своего служебного положения, в нарушение интересов муниципального образования.

Схожее понимание прослеживается и со стороны международных организаций, например, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), отмечает возможность совершения коррупционных нарушений публичными должностными лицами при отсутствии соответствующего контроля за их деятельностью и финансовыми расходами личного характера¹²⁶.

В этой связи, в качестве условий потенциального риска ФАТФ ориентирует на следующие полномочия чиновника:

- доступ к бюджетным средствам;
- принятие решений о заключении публично-частных контрактов;

¹²⁴ Известия. Iz. Два триллиона нарушений при госзакупках. URL: <https://iz.ru/603198/mariia-todorova-inna-grigoreva/vziatki-pri-goszakupkakh-otcenili-v-2-trln-rublei> (Дата обращения 02.10.2020).

¹²⁵ Федеральный закон от 25.12. 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). ст. 6228.

¹²⁶ Типологический отчет ФАТФ: Конкретные факторы риска, связанные с отмыванием доходов от коррупции / Пер. с фр. // Международный учебно-методический центр по финансовому мониторингу. URL: <https://eurasiangroup.org/Korruptciya.pdf> С.14. (Дата обращения 19.10.2020).

– контроль над процедурами согласования, включая выдачу лицензий и концессий¹²⁷.

Согласны с предложенным определением и российские ученые-правоведы, которые также акцентируют внимание на том, что коррупционные риски зачастую обусловлены «ненадлежащим надзором и контролем»¹²⁸.

Для настоящего научного исследования, особенно в контексте развития институтов муниципально-частного партнерства, их декриминализации и принимаемых в этой связи государством антикоррупционных мер, выделим типологию возможных коррупционных схем.

К первому типу можно отнести коррупционные схемы, основанные на формировании особых условий для аффилированного с властью участника партнерства (т.е., когда уже есть аффилированное с местной властью частное лицо), а именно:

- направление участвующим в сговоре одним из участников конкурсных процедур заявки на сумму заведомо ниже, чем у прочих участников;
- установление со стороны муниципалитета чрезмерно коротких сроков для реализации проекта, при которых фактическое исполнение заказа возможно только с учетом заранее проведенной подготовительной работы;
- обладание «инсайдерской» информацией, т.е. существенных по своей значимости данных, не находящихся в открытом доступе;
- установление «особенной» схемы оплаты исполнения контракта (отсрочка, долевые выплаты, использование определенных кредитно-финансовых организаций и т. д.).

¹²⁷ Бакшеева А.Р., Гусарская Т.А., Беляева В.П. Особенности реализации государственной антикоррупционной политики в современной России: механизм государственного контроля в контрактной системе государственных закупок // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 3 (55). С. 761-768.

¹²⁸ Правовые акты: антикоррупционный анализ: Научно-практическое пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, Т.О. Кошаева и др.; отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Научно-исследовательский центр ФСБ России. М., 2010. – 176 с.

Ко второй схеме можно отнести механизмы, когда коррупционная составляющая основывается на необъективном толковании конкурсной комиссией критериев оценки поставщиков в пользу заинтересованных лиц и т.д.

Общую модель коррупционного поведения представителя муниципальных органов власти можно рассмотреть, как последовательность действий. На первом этапе формируются коррупционные интересы представителя муниципальной власти, по совокупности имеющегося у должностного лица умысла на противоправные действия и полномочия. На втором этапе формируется коррупционная схема и осуществляется непосредственно само коррупционное деяние (получение взятки, коммерческий подкуп и др.), связанное с реализацией одной из типовых схем муниципально-частного партнерства.

Можно предположить, что коррупционная составляющая в сфере муниципально-частного партнерства обусловлена недостаточным механизмом контроля за процедурой заключения соответствующих соглашений между муниципальной властью и частными лицами в части проведения антикоррупционной экспертизы, которая предусмотрена российским законодательством для ряда правовых актов¹²⁹.

Принимая во внимание, что соглашение о муниципально-частном партнерстве не является нормативным правовым актом, антикоррупционную экспертизу можно проводить либо на этапе оценки эффективности проекта, скорректировав соответствующим образом пункт 3 статьи 18 224-ФЗ, либо наделив необходимыми полномочиями конкурсную комиссию. Кроме того, представляется целесообразным разработать совместный регламент взаимодействия Минэкономразвития России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О проведении антикоррупционной экспертизы проектов соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве».

С точки зрения мониторинга реализации соглашений о партнерстве, можно использовать механизмы существующей системы государственного контроля за

¹²⁹ См. например: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. ст. 360.

расходованием бюджетных денежных средств с применением бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения государственных (муниципальных) контрактов, а также использования аккредитованного пула финансово-кредитных учреждений, не подверженных рискам осуществления незаконных финансовых операций.

Очевидно, что снижение коррупционной составляющей рассматриваемых механизмов находится в плоскости принятия политических решений относительно более углубленной интеграции российского антикоррупционного законодательства и глобальных международных антикоррупционных документов¹³⁰. В первую очередь это касается повышения контроля за отчетностью публичных должностных лиц о своих доходах, расходах и активах, установление ответственности юридических лиц и других норм Конвенции ООН против коррупции, не имплементированных в российскую правовую систему¹³¹.

Таким образом, анализ политико-правового аспекта муниципально-частного партнерства в современной России позволяет выявить следующие особенности:

1. Несмотря на имеющиеся проблемы, институт муниципально-частного партнерства имеет существенные перспективы в рамках реализации государственной политики проектного финансирования. В этой связи необходимо отметить сложившуюся структурированную систему, не в полной мере реализуемая эффективность которой обусловлена недостаточной развитостью институтов разделения компетенций муниципальной власти, органов власти субъекта Российской Федерации и федерального центра, которая является излишне «вертикализированной».

2. Развитие принципов политики проектного финансирования потребует дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации, а именно 224-ФЗ в части включения иных форм партнерства на основе

¹³⁰ См. например: Конвенция ООН против коррупции. Конвенции и соглашения ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (Дата обращения 20.10.2020).

¹³¹ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». Собрание законодательства РФ. 20.03.2006. № 12. ст. 1231.

многообразия существующих мировых практик, усилении роли органов местного самоуправления, антикоррупционной экспертизы соглашений партнерства, повышения открытости конкурсных процедур и установления объективных требований к условиям конкурсов.

3. Развитие реальных компетенций органов муниципальной власти требует соответствующего повышения квалификации муниципальных служащих, формирования поведенческой модели этих служащих, основанной на осознании необходимости преобразования и развития окружающей среды, в которой должны воспитываться следующие поколения граждан Российской Федерации.

4. Реализуемые государством меры политико-правового регулирования позволяют создать условия взаимовыгодного сотрудничества для ограниченной в финансовых возможностях муниципальной власти и бизнеса, в целях решения локальных социально-экономических задач, а также сформировать существенные конкурентные преимущества для устойчивого регионального развития, что в полной мере соответствует задачам, поставленным Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в рамках Концепции регионального развития Российской Федерации до 2025 года.

2.2. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития инфраструктуры муниципалитетов

В течение последних пяти лет инфраструктурные инвестиции в ВВП России в среднем снижались на 0,2 % в год и на 2019 г. достигли показателя 3,2%. Для того чтобы обеспечить опережающее развитие российской экономики, в развитие инфраструктуры необходимы ежегодные инвестиции, которые составляют более 5% ВВП. К примеру, в Китае они уже 7-8%, в Индии инфраструктурные инвестиции по отношению к ВВП составляют 4-4,5%¹³².

¹³² Инвестиции не угнались за ВВП. РБК [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/03/15/5c8a1d699a7947ec94b02f75> (Дата обращения 05.10.2020).

В 2019 г. недофинансирование ЖКХ составляло порядка 300 млрд рублей, транспорта — 950 млрд, социальной сферы — 200 млрд, информационно-коммуникационной — 50 млрд, иные — 100 млрд рублей¹³³.

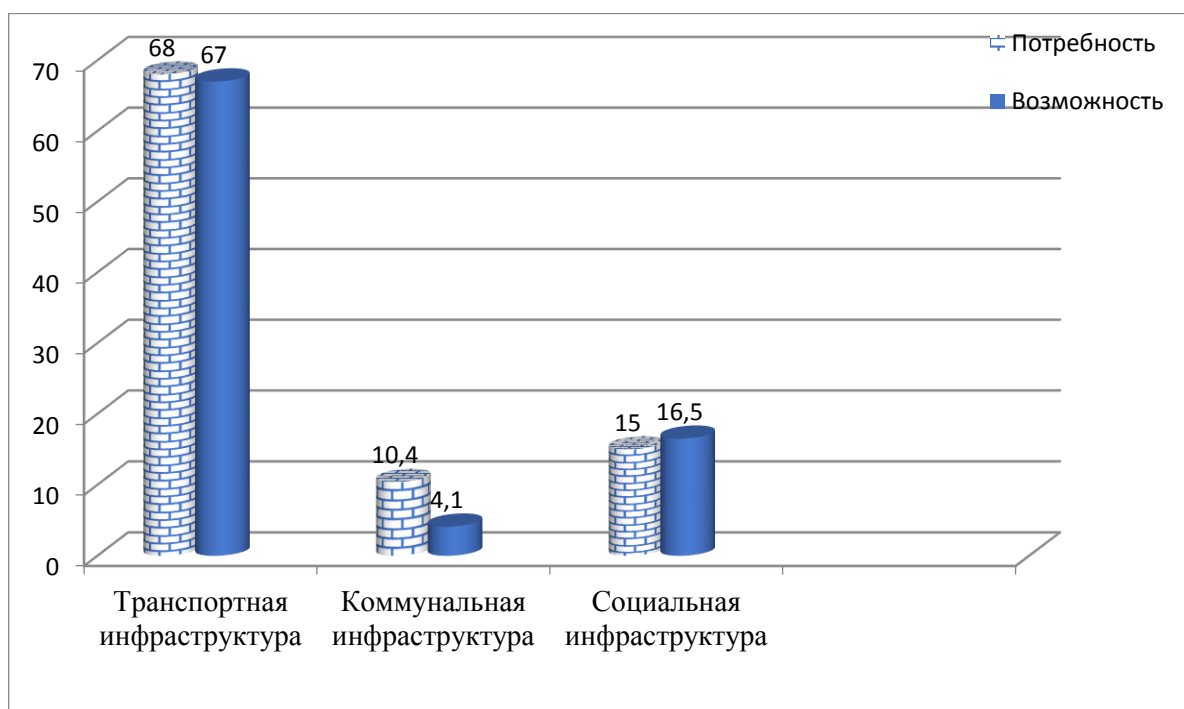


Рисунок № 5. Инфраструктурные разрывы в РФ к 2030 году, в трлн руб.

Согласно исследованию, непокрытая запланированными расходами потребность в инфраструктурных инвестициях на 2019 г. оценивалась в 1,6 триллиона рублей¹³⁴. К 2030 году прогнозы экспертов неутешительны, что четко отражено на рис. 5.

В 2021 году, по мнению экспертов, «инфраструктура становится одним из сегментов бизнеса. Особенно актуальным это представляется в социальной сфере, таких нишах, как спортивные объекты, больницы, школы»¹³⁵.

Рынок МЧП в России долговременно демонстрировал не более эпизодической проектной активности. «В последние несколько лет объем

¹³³ Информационный портал по энергосбережению [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.energoatlas.ru/tag/%d0%b6%d0%ba%d1%85/> (Дата обращения 05.10.2020).

¹³⁴ Минэкономики предлагает потратить на инфраструктурные проекты триллионы рублей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3718879> (Дата обращения 22.10.2020).

¹³⁵ Барт Т.В., Мартынюк В.Н. Стимулирование инвестиций в инфраструктурные проекты социальной сферы // Креативная экономика. 2021. Том 15. № 4. С. 1295-1308.

«законтрактованных» в ключевых отраслях в рамках МЧП-проектов инвестиций по отношению к национальному ВВП держится на уровне тренда по развивающимся странам. В части сравнения с инвестиционными трендами развивающихся стран имеет смысл отдельно выделить пять крупнейших экономик («Аргентина, Бразилия, Китай, Индия, Мексика»¹³⁶), суммарные доли которых, в совокупном ВВП и общем объеме ГЧП-инвестиций по группе развивающихся стран, заметно превышают половину»¹³⁷.

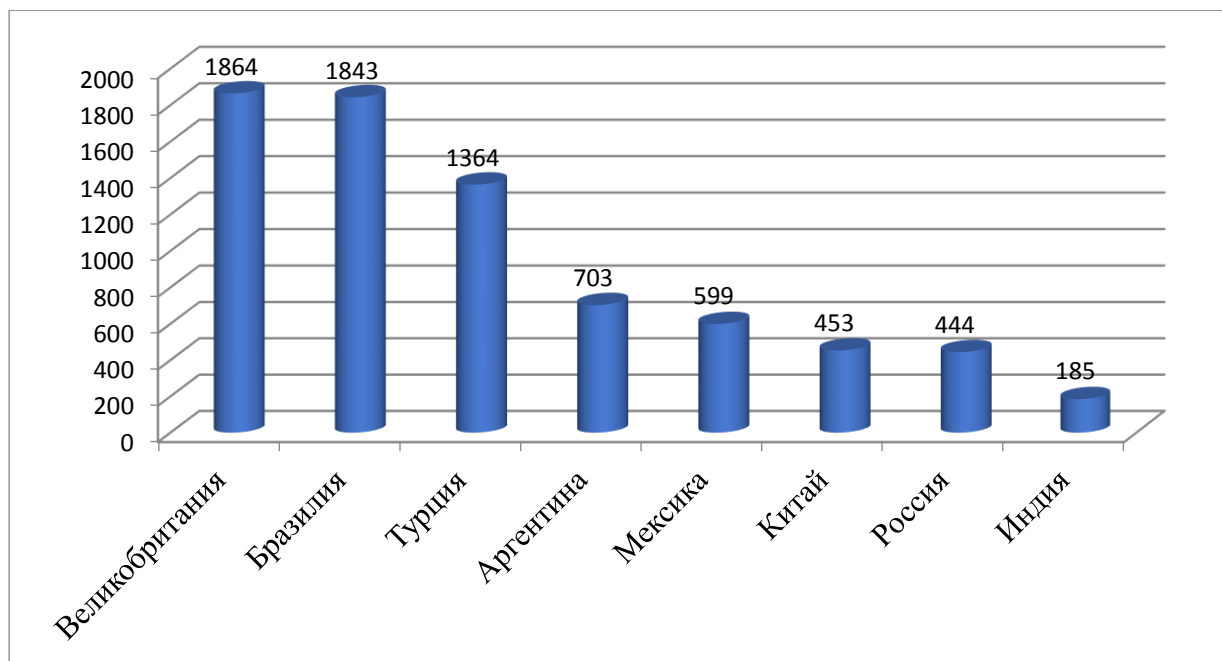


Рисунок № 6. Примерные капитальные затраты в ГЧП/МЧП-проектах, реализуемых в настоящее время (расчет на душу населения, в \$ США, в постоянных ценах 2016 г.)

Учитывая, что конечным пользователем инфраструктуры является население, интересным сравнительным индикатором может быть объем инвестиций, привлеченных в МЧП-проектах, в расчете на душу населения. В этой части Россия пока отстает от большинства стран (рис. 6).

¹³⁶ Рейтинг инвестиционной привлекательности в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3527247> (Дата обращения 22.10.2020).

¹³⁷ Герзелиева Ж.И., Борисова И.В. Перспективы и препятствия развития государственно-частного партнерства в социальной сфере экономики страны. // Экономика и предпринимательство. – 2019. - № 1 (102). – с. 752-762.

В этой связи на повестке дня – реализация «бюджетного маневра» с перераспределением расходов в пользу инфраструктуры, запуск новых механизмов финансирования развития инфраструктуры, в том числе, возможно, за счет увеличения суверенного долга, а также более активное использование механизма ГЧП и МЧП, в рамках которого в 2021 году при наиболее благоприятном сценарии можно будет привлечь до 500 млрд руб¹³⁸. Муниципально-частное партнерство, являясь одним из наиболее перспективных и эффективных методов вовлечения частных инвестиций в экономику муниципальных образований, в этом контексте призвано решать две основные задачи, отраженные ниже на рис. 7.

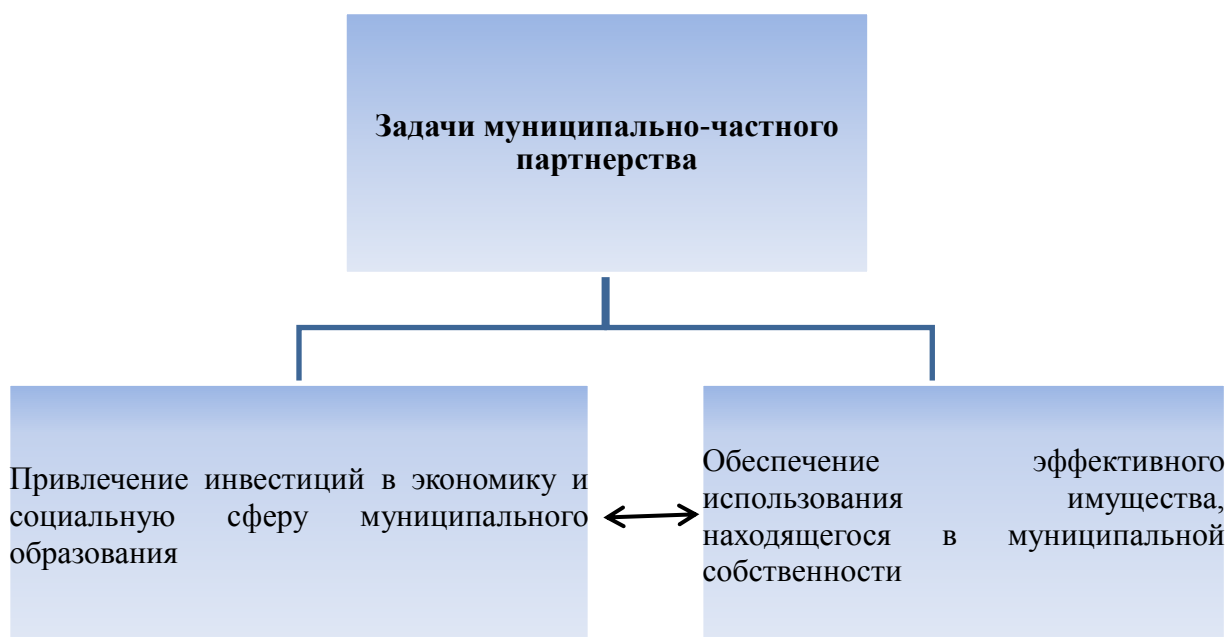


Рисунок № 7. Задачи в рамках муниципально-частного партнерства

Из приведенных на схеме задач следует, что муниципально-частное партнерство уже по своей сущности обеспечивает эффективное взаимодействие муниципальной власти и частного бизнеса. Отвечая интересам всех его участников, муниципально-частное партнерство обладает рядом преимуществ как

¹³⁸ Как привлечь инвестиции в крупные инфраструктурные проекты [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transportrussia.ru/item/4391-gchp-novye-mekhanizmy.html> (Дата обращения 22.10.2020).

для муниципалитетов, так и для частного бизнеса, которые представлены на рис. 8.

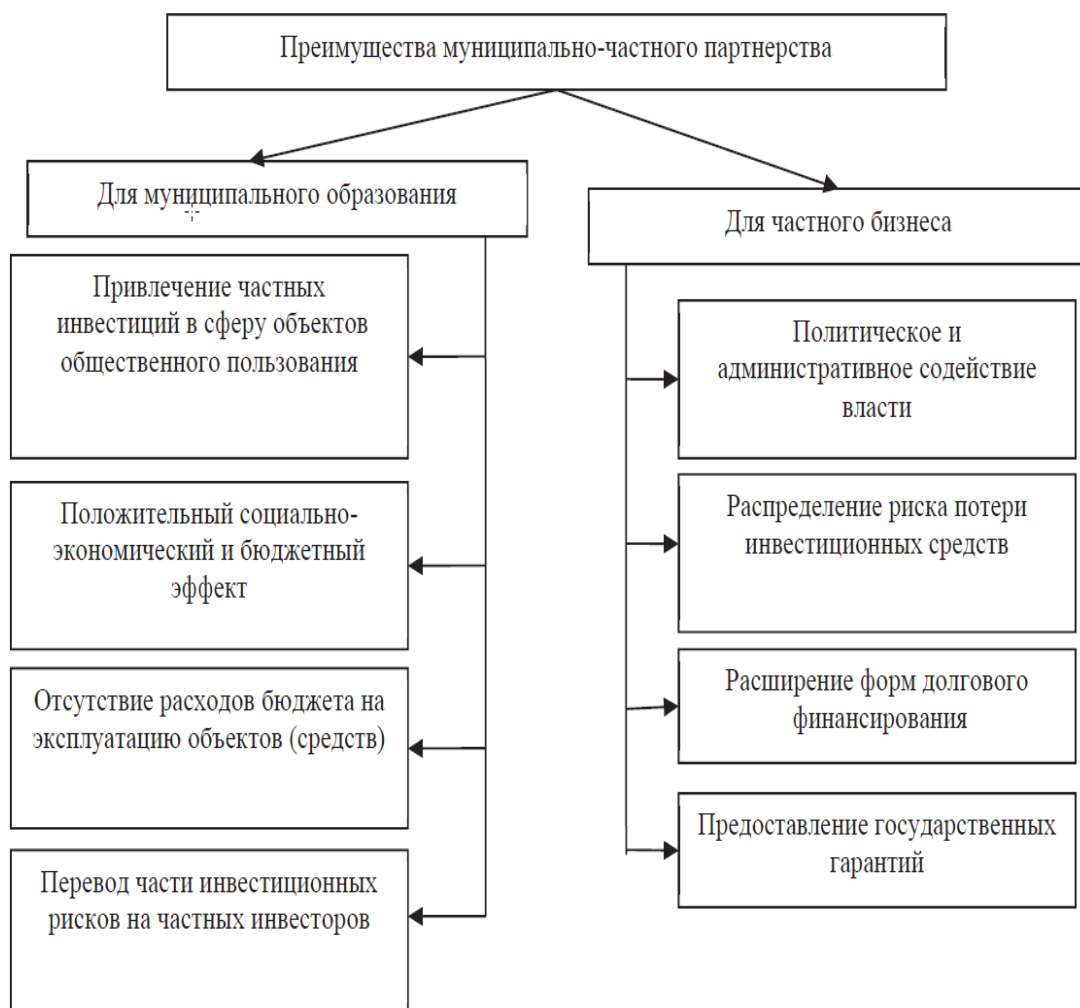


Рисунок № 8. Преимущества муниципально-частного партнерства

По данным экспертов, на 2021 год собственные затраты частного бизнеса в проектах муниципально-частного партнерства в среднем составляют 70-75%, привлекаемые ресурсы – 20-25%, вклад муниципального бюджета – 5-10 %¹³⁹.

Львиная доля проектов МЧП осуществляется в сфере ЖКХ, строительстве и эксплуатации объектов социально-культурного и бытового назначения. Что касается партнерства в транспортном комплексе, то в данной сфере вполне

¹³⁹ Горбанева О.И., Мурзин А.Д., Ревунов Р.В. Механизмы управления согласованием интересов участников муниципально-частного партнерства // Теоретическая и прикладная экономика. 2021. № 2. С. 22 - 32.

возможны практики взаимодействия в отношении строительства и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры и транспорта общего пользования. Кроме того, автор представляет вполне возможным осуществление практик муниципально-частного партнерства в части выполнения частными транспортными компаниями работ и оказания услуг по вывозу и утилизации твердых коммунальных отходов, городскому благоустройству и т.п.

По мнению экспертного сообщества, современный подход к комплексному освоению территорий также предполагает не только привлечение бюджетного финансирования, но и использование средств муниципалитетов и бизнеса¹⁴⁰.

Муниципально-частное партнерство, по сути, – это те формы и механизмы долгосрочного и среднесрочного сотрудничества между хозяйствующими субъектами и муниципальными образованиями, которые создаются с целью осуществления значимых для общества проектов в рамках территорий муниципальных образований. Реализация частных бизнес-инициатив и развитие малого и среднего предпринимательства являются необходимыми условиями успешного развития инфраструктуры муниципального образования, решения социальных и экономических задач. Об этом не раз высказывались и российские чиновники самого высокого ранга. Жилищно-коммунальный комплекс работает более эффективно в муниципалитетах, которые привлекают внебюджетное финансирование: «Здесь несколько позиций, по которым мы можем давать оценку субъектам. В первую очередь, это то, как они привлекают негосударственные инвестиции в ЖКХ через концессионные соглашения»¹⁴¹. В данном контексте отмечены: Волгоградская (концессия по водоснабжению самая крупная в Европе) и Воронежская области.

В тех регионах, где действуют проекты МЧП и концессии, происходит снижение потерь и аварийности, так как «в случае управления МУП, они вполне

¹⁴⁰ Анистратенко М.А., Баринов В.Н., Васильчикова Е.В. Инструменты государственно-частного партнерства при финансировании проектов комплексного развития территории // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. № 4. С. 39-44.

¹⁴¹ ЖКХ начало притягивать инвестиции [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3280817> (Дата обращения 24.10.2020).

могут зарабатывать на потерях, а в случае управления концессионерами — заработок зависит от эффективности управления»¹⁴².

На данный момент определены особенности порядка конкурсных мероприятий по заключению соглашений о концессии по объектам, затрагивающим коммунальную инфраструктуру, предусмотрен механизм соглашения о концессии по инициативе частного инвестора, гарантирован возврат вложенных концессионером средств в рамках концессионного соглашения и неизменность долгосрочных параметров регулирования, предусмотрено установление конкретных обязательств по достижению целевых показателей деятельности концессионера.

С 1 января 2017 г. стали действовать нормативы, согласно которым регионы принимают участие в концессии, как самостоятельные единицы концессионного соглашения. Вместе с тем, теперь есть возможность передачи в концессию имущества, даже в случае, если только часть его зарегистрирована в установленном порядке, что должно привести к минимизации рисков инвестирования в коммунальный комплекс, снятию административно-правовых барьеров для реализации концессионной модели, и, как следствие, к росту количества внебюджетного и заемного финансирования инвестиционных проектов.

В результате проведенной Правительством Российской Федерации работы были созданы условия, способствующие привлечению частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, в том числе за счет заемных средств. Это обеспечило рост доли заемных средств с 8,7% до 31,05%: в 2012 г. — 8,7%; в 2013 г. — 10,2%; в 2014 г. — 7,4%; в 2015 г. — 23,4%; в 2016 г. — 31,05%¹⁴³. По итогам первых девяти месяцев 2017 г., концессионные соглашения были

¹⁴² ЖКХ начало притягивать инвестиции [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3280817> (Дата обращения 24.10.2020).

¹⁴³ Данные Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/c3caPea3gCW0bRv2j2XUvuoppSGsA3y.pdf> (Дата обращения 24.10.2020).

заключены и реализовывались на территории 70 субъектов Российской Федерации. Всего на территории Российской Федерации на 1 января 2018 года в сфере ЖКХ реализовывалось 1831 концессионное соглашение, с общим объемом инвестиций 257 млрд руб.¹⁴⁴. Как видим, с каждым годом наблюдается увеличение количества концессионных соглашений.

Еще один важный результат принятых мер – состояние коммунальной инфраструктуры. Оценивая ее качество, следует ориентироваться на комплекс показателей, ключевыми среди них являются аварийность и уровень технологических потерь коммунального ресурса при транспортировке по сетям.

С 2012 по 2017 г. четко наблюдается снижение аварийности в отрасли коммунального хозяйства. В 1,6 раза произошло снижение на объектах теплоснабжения, в водоснабжении – в 1,9 раза.

Важно отметить, что в муниципальных образованиях, в которых работают соглашения муниципально-частного партнерства в сфере ЖКХ, в результате модернизации коммунальной инфраструктуры существенно сократилось число аварийных случаев, в теплоснабжении – на 47%, в водоснабжении – на 21%, на 18 и 14% снизились потери¹⁴⁵. Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры через реализацию концессионных соглашений и повышение эффективности системы управления обеспечила сокращение аварийности.

Также необходимо четко понимать, что основные приоритеты государственной политики в сфере привлечения инвестиций в сферу ЖКХ имеют основательную нормативно-правовую основу. ЖКХ и городская среда в 2016 г. решением Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам определены в качестве основных

¹⁴⁴ Частные инвестиции в ЖКХ привлекут 33 региона в рамках «коробочного решения» Минстроя России и Сбербанка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/press/chastnye-investitsii-v-zhkkh-privlecut-33-regiona-v-ramkakh-korobchnogo-resheniya-minstroya-rossii> (Дата обращения 24.10.2020).

¹⁴⁵ В регионах РФ, где работают концессии, аварийность на системах теплоснабжения снизилась на 47% [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mskagency.ru/materials/2597816> (Дата обращения 24.10.2020).

направлений стратегического развития государства на срок до 2025 г., для формирования «пилотного» портфеля приоритетных проектов и программ.

С целью исполнения данного решения разработан приоритетный проект «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг» (далее – Проект). Паспорт Проекта утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 ноября 2016 г. № 10¹⁴⁶.

Приоритеты государства ориентированы на увеличение качественных показателей оказания жилищно-коммунальных услуг и снижения аварийности на объектах коммунальной инфраструктуры в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения на 30% к 2020 году, повышение уровня удовлетворенности граждан качеством таких услуг до 85% за счет комплекса взаимоувязанных мероприятий по разработке пакета мер (законодательного и регулятивного характера), позволяющих повысить инвестиционную привлекательность жилищно-коммунального хозяйства и совершенствование деятельности по управлению многоквартирными домами¹⁴⁷.

Для эффективной реализации Проекта и достижения его ключевых целей и индикаторов протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 18 апреля 2017 г.¹⁴⁸ № 5, от 30 августа 2017 г. № 9¹⁴⁹ была утверждена актуализированная редакция паспорта Проекта (далее – Актуализированный паспорт). Актуализированный паспорт предусматривает ряд взаимосвязанных

¹⁴⁶ Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://strategy2030.midural.ru/sites/default/files/files/protokol_vvp_ot_13.07.16_no_1_2.pdf (Дата обращения 26.10.2020).

¹⁴⁷ Минстрой России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depjke.admhmao.ru/upload/iblock/cae/prioritetnyy-proekt-zhkh-i-gorodskaya-sreda.pdf> (Дата обращения 26.10.2020).

¹⁴⁸ О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/orders/selection/401/27457/> (Дата обращения 26.10.2020).

¹⁴⁹ Протокол заседания Совета по стратегическому развитию и нацпроектам [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59037> (Дата обращения 26.10.2020).

мероприятий, которые направлены на достижение результативности в условиях временных и ресурсных рамок в сфере ЖКХ, включающий в т.ч. разработку пакета законодательных и регулятивных мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности отрасли ЖКХ, а также совершенствование деятельности по управлению многоквартирными домами.

Так, к примеру, в рамках Актуализированного паспорта Проекта Правительством Российской Федерации в настоящее время осуществляется выработка и претворение в жизнь мер по снятию институциональных и организационных ограничений по привлечению инвестиций (стратегических, портфельных, институциональных инвесторов) в отрасль ЖКХ, ведется деятельность по внедрению механизмов, которые приведут к более прозрачному управлению коммунальной инфраструктурой и будут гарантировать стабильное сбережение ресурсов в интересах потребителей, модернизации механизмов оказания государственной поддержки инвестиционных проектов по

модернизации объектов коммунальной инфраструктуры (рис. 9¹⁵⁰).



Рисунок № 9. Проекты в сфере ЖКХ, 2018 год

По проекту договора, концессионер обязуется за свой счет в порядке, в сроки и на условиях, установленных соглашением, обеспечить проектирование, строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию недвижимого и технологически связанного с ним движимого имущества, входящего в объект

¹⁵⁰ Концессионное соглашение в отношении отдельных объектов централизованной системы водоснабжения города Нижний Тагил [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ntagil.org/ekonomika/invest/kontsess/212869/> (Дата обращения 30.10.2020).

соглашения, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту, осуществлять холодное водоснабжение и водоотведение, включая водоподготовку, очистку сточных вод, осуществлять производство, передачу, распределение тепловой энергии, горячей воды с использованием объекта соглашения в соответствии с их техническими характеристиками, а также обеспечить технически исправное содержание объекта соглашения и осуществлять его эксплуатацию. Концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный соглашением, права владения и пользования объектом соглашения.

По состоянию на 2 сентября 2019 года, по данным Базы данных «ИНВЕСТИНФРА», концессионные проекты, концессионные соглашения реализуются в Кемеровской области, г. Воронеж, г. Нижний Тагил (рис. 10)¹⁵¹.

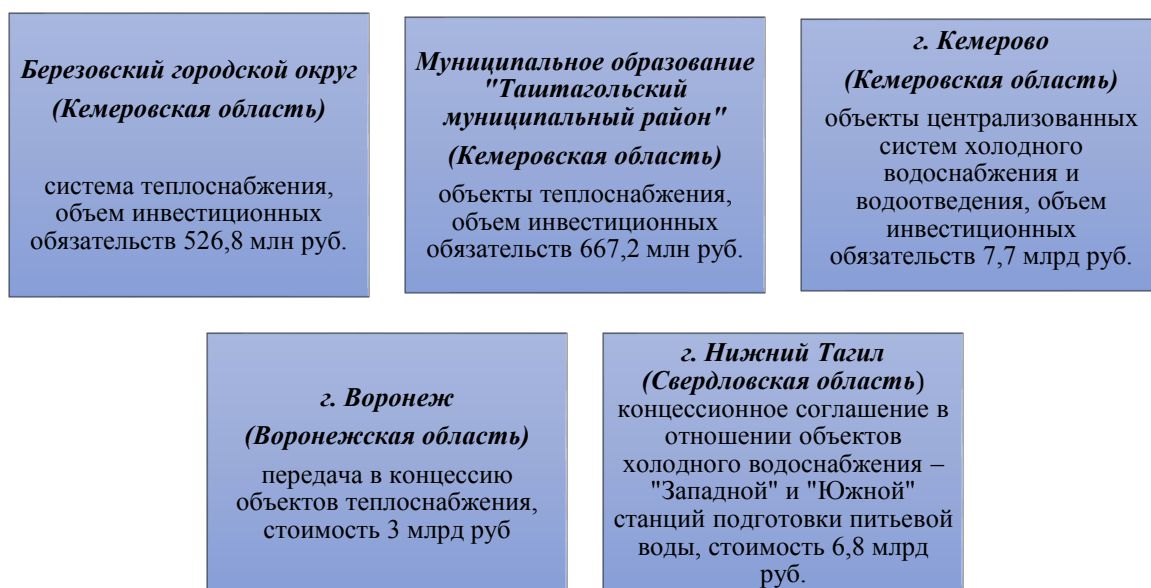


Рисунок № 10. Концессионные проекты, реализуемые в 2019 году

¹⁵¹ В Кемеровской области частный инвестор готов модернизировать объекты коммунальной инфраструктуры по концессии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/v-kemerovskoy-oblasti-chastnyy-investor-gotov-modernizirovat-obekty-kommunalnoy-infrastruktury-po-koncessii.html>; "Квадра" заключила концессию по теплоснабжению в Воронеже [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/20190201/1550258405.html> (Дата обращения 30.10.2020).

Одной из самых актуальных проблем для каждого муниципального образования нашей страны является создание инфраструктуры в сфере обращения с отходами. В конце декабря 2017 года в Ханты-Мансийском автономном округе было подписано первое концессионное соглашение в сфере ТКО. Посредством реализации данного проекта снизятся объемы полигонного захоронения, увеличатся объемы вторичной переработки ТКО и будет создан толчок для развития ресурсосберегающих технологий. Строительство полигона планируется вести в несколько этапов. На первом этапе создана инфраструктура полигона, мусоросортировочная станция, что займет 2 года. Эксплуатироваться объект будет не менее 20 лет. Создание 2-й очереди полигона планируется к моменту заполнения 1-й, ориентировочно на 10-11-й годы работы. Строительство полигона будет осуществляться с использованием новейших технологий. Полигон обеспечит рабочими местами до 70 человек, даст стимул представителям малого и среднего бизнеса для создания на площадке мощностей по переработке и использованию вторичных ресурсов¹⁵².

В октябре 2019 года представители Общественного совета Департамента промышленности Югры одобрили два проекта распоряжения Правительства автономного округа о заключении концессионных соглашений по созданию и эксплуатации комплексных межмуниципальных полигонов твердых бытовых отходов в Ханты-Мансийском и Октябрьском районах.

Согласно документам, будут объявлены открытые конкурсы на право заключения концессионного соглашения по возведению полигона ТКО для Ханты-Мансийска и поселений Ханты-Мансийского района, полигона для Нягани и поселений Октябрьского района. При этом конкурсные процедуры по созданию полигона в Октябрьском районе объявляются повторно.

Перед обсуждением заместитель генерального директора Фонда развития Югры Сергей Афанасьев заявил о планах по реализации проектов по созданию и эксплуатации межмуниципальных полигонов ТКО на условиях концессионных

¹⁵² Проект строительства полигона ТКО в Нефтеюганском районе реализуется по графику [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fondugra.ru/news/621/> (Дата обращения 30.10.2020).

соглашений. К 2024 году в Югре запланирован ввод пяти межмуниципальных полигонов в Сургутском, Нижневартовском, Ханты-Мансийском, Нефтеюганском и Октябрьском районах. Мощности полигонов составят от 35 до 200 тыс. тонн в год, а инвестиционная емкость объектов – от 800 млн до 3,8 млрд руб.¹⁵³.

Первое концессионное соглашение по созданию и эксплуатации комплексного межмуниципального полигона ТКО для Нефтеюганска и Пыть-Яха, поселений Нефтеюганского района, было подписано с ООО «Ресурсосбережение ХМАО» в 2017 году.

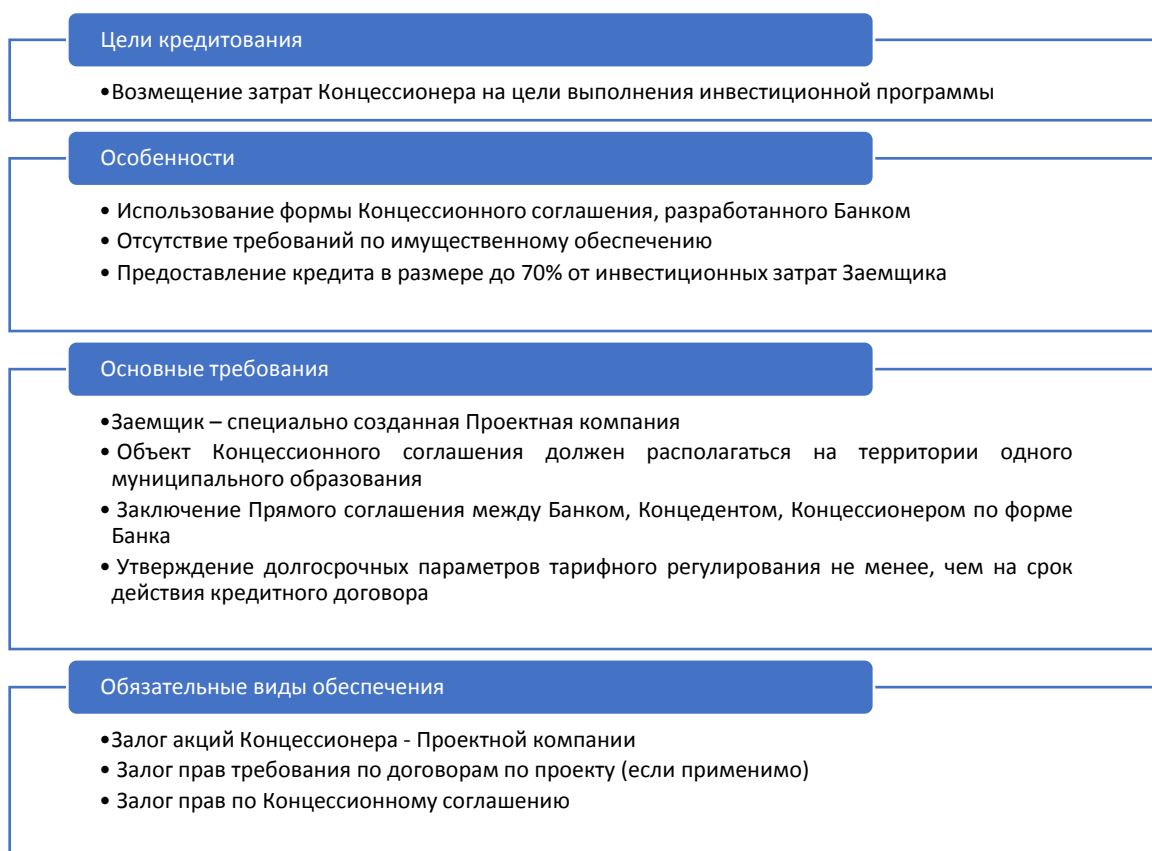
В декабре 2018 года компания первой в России разместила на Московской фондовой бирже «зеленые» облигации общей номинальной стоимостью 1,1 млрд рублей с доходностью при размещении 9,76% и сроком погашения 12,5 лет. Весь объем выпуска предусмотрен на привлечение финансирования концессионного проекта создания и эксплуатации полигона ТКО в Нефтеюганском районе. В 2019 году весь выпуск был включен в международный реестр зеленых бондов — базу данных Environmental Finance Bond Database¹⁵⁴.

Важно заметить, Минстрой России совместно с ПАО «Сбербанк» сформировали типовое («коробочное») решение кредитного тиражируемого предложения, которое предусматривает унификацию основных параметров привлечения заемных средств в концессионные проекты в сфере водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, что вполне может позволить привлекать в проекты муниципально-частного партнерства долгосрочное кредитование по ставкам, которые превышают ставку рефинансирования Центробанка не более чем на 3-4 %, что соответствует учитываемым параметрам в рамках долгосрочного тарифного регулирования.

¹⁵³ В Югре появятся еще два межмуниципальных полигона ТКО [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fondugra.ru/news/621/https://admhmao.ru/press-center/vse-novosti/v-yugre-royavyatsya-eshche-dva-mezhmunitsipalnykh-poligona-tko-/?month=07&year=2158> (Дата обращения 02.11.2020).

¹⁵⁴ Компания из ХМАО первой в России включена в международный реестр зеленых бондов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3916500> (Дата обращения 02.11.2020).

Коробочное решение в сфере кредитования станет стандартным продуктом ПАО «Сбербанк». В случае если концессионное соглашение будет соответствовать требованиям такого рода решения, банк в достаточно сжатые сроки сможет выдавать финансовые средства сроком на 15 лет, и это решение может быть вполне доступно для всех концессионеров в сфере ЖКХ на всей территории России. Коробочное кредитное решение может быть использовано муниципалитетами и инвесторами для подготовки, финансирования и сопровождения проектов МЧП регионального и муниципального уровней. Это предоставит возможность разрабатывать более качественные проектные решения в области муниципально-частного партнерства, руководствуясь целями их максимальной открытости и прозрачности для банковских структур, и, соответственно, на принципиально новых условиях инвесторы смогут привлекать дополнительное финансирование¹⁵⁵.



¹⁵⁵ Сбербанк утвердил решения по кредитованию концессионных проектов в ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://realty.ria.ru/20181219/1548235411.html> (Дата обращения 02.11.2020).

Рисунок № 11. Типовые параметры соглашения

Типовые параметры соглашения представлены на рис. 11.

Очевидным трендом в развитии муниципально-частного партнерства выступают новые проекты развития городской среды и благоустройства территорий. Развитие городской среды и создание комфортных условий для жизни – одна из приоритетных задач для нашей страны. В прошлом году впервые в Российской Федерации комплексно занялись благоустройством городов – было обустроено 2790 общественных пространств – парков и скверов, 20 183 двора. Считаем, что только благодаря совместной работе федеральных, региональных властей, бизнеса и горожан можно многого достичь в благоустройстве¹⁵⁶.

Президент В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию Российской Федерации в 2019 г. еще раз подчеркнул значимость этой задачи, причем сейчас мы должны выйти на новый уровень развития наших городов и сел. Комплексная модернизация коммунальной инфраструктуры, внедрение новых технологий, создание комфортных общественных пространств и обеспечение качественными и доступными коммунальными услугами. «Как и в прошлом году, решения должны приниматься на основании мнения самих жителей городов – как мегаполисов, так малых городов и исторических поселений»¹⁵⁷.

При этом многие муниципалитеты для благоустройства привлекали не только бюджетные средства, но и частных инвесторов. Безусловно, для создания большего количества качественных дворов и парков необходимо участие бизнеса в проектах по благоустройству.

¹⁵⁶ Живая материя: как сделать каждый город лучшим ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/social/2019/03/13/12224233.shtml> (Дата обращения 02.11.2020).

¹⁵⁷ Комплексная модернизация коммунальной инфраструктуры [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<https://www.vedomosti.ru/search?query=%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%D0%BC%D0%B8%D1%85%D0%B0%D0%B8%D0%BB%20%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%20%D0%B6%D0%BA%D1%85&sort=date&categories=materials&exclude=kp&from=20> (Дата обращения 02.11.2020).

За счет привлечения частных инвестиций в благоустройство городских пространств муниципалитеты могут получать благоустроенные территории, а инвестор, в свою очередь, окупает вложенные средства за счет формирования благоприятной среды, инфраструктурных проектов, общественных пространств – парковых зон, прогулочных зон на набережных, пешеходных улиц, велосипедных дорожек, однако сами объекты остаются в публичной собственности.

Как подчеркнул замглавы ведомства Андрей Чибис, рост интереса инвесторов к проектам городской среды очевиден, исходя из этого, важным является, по аналогии с проектами в ЖКХ, разработка понятной и прозрачной методологии привлечения концессионеров и публичных партнеров в управление такого рода проектами. «Развитие муниципально-частного партнерства в сфере благоустройства позволит значительно расширить программу, дать новый импульс развитию бизнеса и, что самое главное, повысить качество городской среды на территории всей страны», – заключил он.

Стандартизация инвестрешений по развитию городской среды является своевременным шагом и новым этапом в модернизации городских и поселенческих территорий. Посредством реализации точечных проектов создается уровень развитости городской среды, ожидаемый населением и необходимый для комфортного проживания. Это обусловит большую популярность предложенного подхода.

Разумеется, мы говорим не о стандартизации подходов к формированию объектов городской среды, а о вопросах структурирования концессионных проектов. Важно сохранить самобытность, историко-культурные черты каждого города, в котором будет использоваться типовое решение при развитии его инфраструктуры. Применяя унифицированные подходы в концессиях по развитию городской среды, необходимо стремиться к повышению удобства использования инфраструктуры города населением. Именно в этом и состоит ключевая цель.

Сегодня перед администрациями подавляющего большинства муниципальных образований стоит важная задача – найти новые пути развития

территорий, увеличить налоговые поступления в городской бюджет, открыть новые возможности, обеспечивающие устойчивый экономический рост.

Решение этих задач при помощи традиционной управленческой методологии в современных условиях часто приводит к низкой эффективности и длительному времени выполнения. Исходя из этого, крайне актуальным становится привлечение частных партнеров.

Международный и отечественный опыт показывают, что муниципально-частное партнерство достаточно эффективно выстраивается на основе проектного управления. При этом важным является определение местными властями первичного перечня вопросов, в решении которых они могут быть применены, и сформирована необходимая нормативная база.

Одним из первых хороших примеров грамотного выстраивания взаимодействия в рамках муниципально-частного партнерства стал г. Архангельск. Постановлением Администрации муниципального образования «Город Архангельск» от 31.03.2017 г. № 336 утверждено Положение об организации проектной деятельности в Администрации муниципального образования «Город Архангельск»¹⁵⁸. Решение задач методом проектного управления сейчас апробируется на базе проектного клуба при Администрации города, который начал работу с октября 2016 года. Участники клуба – активные жители Архангельска, которые хотят изменить родной город, сделать его более комфортным для проживания. Ключевое преимущество заключается в способе организации работы: идеи предлагаются, оформляются активными гражданами и бизнесменами, а Администрация обеспечивает их актуальной информацией, оценивает законность и техническую реализуемость предлагаемых решений. В результате удастся находить новые решения и быстро продвигаться в проработке поставленных вопросов.

¹⁵⁸ Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Администрации муниципального образования "Город Архангельск" [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.arhcity.ru/?page=2059/0> (Дата обращения 02.11.2020).

К современной модели муниципально-частного партнерства можно приравнять формирование протоколов, направленных на облегчение взаимодействия компаний, осуществляющих софинансирование проектов в установленной форме, а также необходимость принятия ими на себя определенных обязательств по структуре бизнеса в отношении муниципальных образований. В большинстве случаев в рамках муниципально-частного партнерства заключаются контракты, которые приводят к реализации социальных программ городов.

Проектный клуб сформировал концепцию «Архангельск – город возможностей», которая стала значимым элементом при совершенствовании стратегии его развития. Кроме того, при решении поставленных задач Администрации необходимо разделить свою деятельность на два направления: первое – кардинальное повышение качества работы по решению каждодневных вопросов обеспечения жизнедеятельности города, и второе – координация работы с депутатами Архангельской гордумы, правительством Архангельской области и заинтересованными представителями общественных и бизнес-структур для формирования подходов по определению нестандартных (инновационных) способов решения поставленных перед Администрацией города задач.

Определяющим индикатором способности городской власти в повышении качества своей работы станет введение в работу 12 целевых модельных конструкций, которые будут способствовать упрощению ведения бизнеса и повышению инвестиционной привлекательности, утвержденных проектным комитетом¹⁵⁹. Вместе с тем, Администрация не останавливается только лишь на целевых моделях. В Архангельске активно развиваются иные взаимоприемлемые формы сотрудничества бизнеса и городской власти. Серьезное внимание уделено установлению партнерских связей с общественными объединениями работодателей и организациями, в том числе посредством заключения

¹⁵⁹ 12 целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://elport.ru/articles/12_tselevyih_modeley_uproscheniya_protsecur_vedeniya_biznesa_i_povyishe_niya_investitsionnoy_privlekatelnosti_subyektov_federatsii (Дата обращения 02.11.2020).

соглашений о сотрудничестве. Впервые такое соглашение заключено между городской администрацией и четырьмя ведущими бизнес-ассоциациями региона. Оно определяет сотрудничество сторон по решению социальных и экономических задач на основе принципов партнерства.

Развитие муниципально-частного партнерства, в этом контексте, является одним из приоритетных инструментов привлечения инвестиций в развитие города.

Пилотным проектом в данном направлении станет реконструкция здания бывшего детского сада под гостиницу по типу «пациент-отель». Здесь будут предоставлять услуги для людей, приезжающих для обследования на несколько дней из районов области, а также родственников больных, размещенных в областной клинической больнице. Инвестор произвел оценку здания и планирует сделать предложение частной инициативы по передаче его в концессию.

Второй проект – строительство школы на 1600 мест в территориальном округе Майская горка Архангельска. В настоящее время ведется выбор проекта из реестра типовой проектной документации. Несколько инвесторов готовы к заключению концессионного соглашения. Третий проект – детский сад на 280 мест. Имеется несколько инвесторов для заключения концессионного соглашения¹⁶⁰.

В соответствии с пятисторонним соглашением о сотрудничестве в развитии парусного и яхтенного спорта и туризма в муниципальном образовании «Город Архангельск», подписанным в рамках мероприятий Международного арктического форума, проходившего в марте 2017 года, ведется проработка концессионного соглашения по созданию яхт-клуба на базе парусного центра «Норд». В 2018 году Администрацией города велась активная работа по подготовке к заключению концессионного соглашения по объектам

¹⁶⁰ Доклад главы муниципального образования о взаимодействии с инвесторами по вопросам реализации инвестиционных проектов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://investugra.ru/upload/invest%20support%20Files/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%8B%202018.pdf> (Дата обращения 10.11.2020).

водоснабжения и водоотведения. Разработаны проекты концессионного соглашения и конкурсной документации.

Успешным примером реализации общественно значимых проектов на основе механизмов привлечения частных инвестиций является построенная в сентябре 2016 года крупнейшая в России площадка для параворкаута. Идея открытия спортивной площадки для занятий адаптивным спортом появилась в рамках фестиваля «Без границ: тело, общество, культура». Проект поддержали областные и городские власти, корпорация развития Архангельской области и ПАО «Севералмаз».

В рамках соглашения о сотрудничестве между муниципалитетом и ПАО «Севералмаз» был заключен договор с фондом «Устойчивое развитие Поморья» и выделены средства на строительство спортивной площадки. За счет частных инвестиционных ресурсов и средств города построена спортивная площадка площадью около 1 300 кв. м., на которой могут тренироваться как здоровые люди, так и те, у кого есть поражения опорно-двигательного аппарата.

Еще одним примером партнерских отношений между муниципальным образованием «Город Архангельск» и бизнесом служит реализация проектов по благоустройству Петровского сквера имени писателя Е.С. Коковина в центральной части города. Благоустройство сквера – для семейного и спортивного отдыха, находящегося на пересечении улицы Русанова и проспекта Ленинградский в южной части Архангельска. Кроме того, в 2018 году совместными усилиями произведен капитальный ремонт моста через реку Повракулку, который соединяет порт «Экономия» с центром Архангельска.

В 2018 году впервые в рамках ГЧП/МЧП стали запускаться проекты, которые разработал Сбербанк в коробочном формате (типовые проектные решения) для социальной сферы. Проекты, которые предполагают строительство образовательных организаций на территории Ханты-Мансийского автономного округа.

В рамках Российского инвестиционного форума в г. Сочи между властями ХМАО и Сбербанком были подписаны Соглашения о сотрудничестве в сфере

строительства социальной, образовательной инфраструктуры, в основе которых лежат механизмы концессии. Утвердили рекомендуемую форму соглашения о концессии на основе действующего законодательства.

На сегодняшний день получили одобрение двенадцать заявок на предоставление субсидии на создание объектов по концессионному механизму: Сургут (три заявки), Нижневартовск (две заявки), Ханты-Мансийск (две заявки), Сургутский район (две заявки), Когалым (одна заявка), Нягань (одна заявка) и Нефтеюганск (одна заявка).

Муниципалитеты ХМАО и Сбербанк в декабре 2018 г. подписали концессионные соглашения о строительстве и эксплуатации объектов общего образования с использованием «коробочных» решений (рис. 12). Стоимость всех проектов составит более 6 миллиардов руб., а сумма одобренных Сбербанком кредитов на льготных условиях – 3,5 миллиарда руб.¹⁶¹.

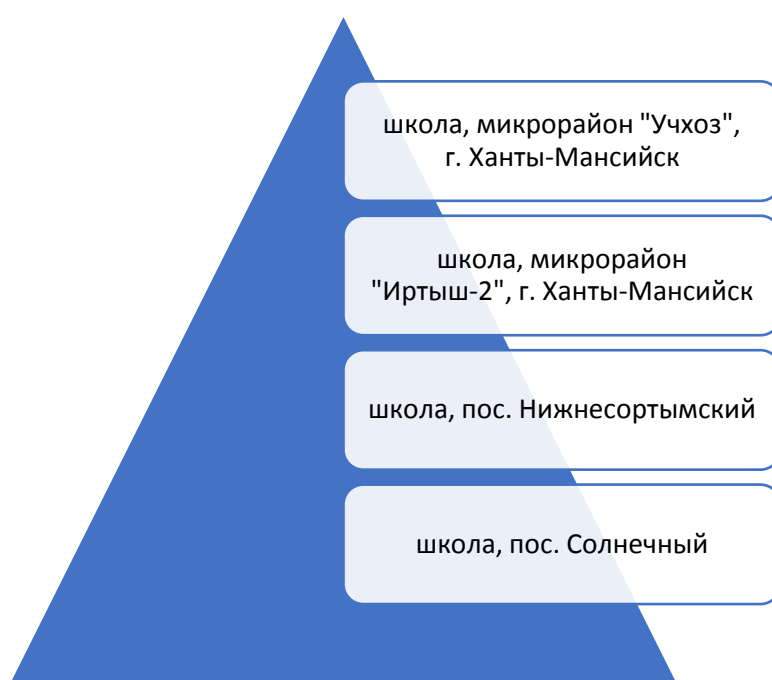


Рисунок № 12. Строительство объектов с использованием «коробочных» решений на территории ХМАО

¹⁶¹ Первые в России концессионные соглашения о строительстве школ подписаны в Югре [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depobr-molod.admhmao.ru/vse-novosti/2298306/> (Дата обращения 10.11.2020).

В марте 2018 г. произошло коммерческое закрытие первого концессионного проекта по строительству дошкольного учреждения (г. Нефтеюганск, ХМАО). Проект реализован также в рамках типовых «коробочных» решений. Инвестор – ООО НДОО «Умничка», инвестиции – 286,6 млн руб.

Согласно соглашению, реконструкция здания, модернизация, замена устаревшего и изношенного оборудования осуществляется концессионером. Посредством реализации проекта будут созданы 95 новых рабочих мест, 615 детей дошкольного возраста будут обеспечены дополнительными местами. Срок концессионного соглашения – 30 лет.

Исполняющий обязанности председателя Западно-Сибирского банка Сбербанка России Д. Солнцев отметил, что «коробочные» решения финансового учреждения приняты уже в тепло- и водоснабжении, гериатрии, строительстве образовательных организаций, обращении с твердыми бытовыми отходами. Оказать помощь инвесторам в процессе подготовки частной концессионной инициативы с целью минимизации затрат – ключевая задача банка.

Кроме того, запуск первых проектов наблюдаем и в социальной сфере (224-ФЗ). Следует сказать, это во многом историческое событие 2018 г.

Коммерческое закрытие в 2018 г. было пройдено четырьмя проектами, относящимися к социальной сфере (рис. 13).

Волгоград	Набережные Челны	Воронеж	Ижевск
• Спортивный комплекс и центр дополнительного образования стоимостью 40 млн руб. • Реконструкция инфраструктуры Центрального парка культуры и отдыха	• Спортивно-оздоровительный комплекс стоимостью 220,8 млн руб.,	• Спортивный кластер стоимостью 235,5 млн руб.,	• Автоматические АЗС стоимостью 148 млн руб

Рисунок № 13. Проекты в социальной сфере

Активное участие инвесторов наблюдается в проектах по здравоохранению, социальному обеспечению граждан, образованию и спорту. В последнее время фиксируется прирост более ста проектов МЧП, однако это еще лишь капля в море потребности.

Нельзя не отметить, что начинает развиваться практика привлечения на принципах муниципально-частного партнерства частных инвестиций в создание IT-инфраструктуры (рис. 14).

г. Химки г. Нижний Новгород	Строительство "умных остановок" общественного транспорта
• стоимость – более 1,6 млрд руб.	
г. Волгоград	Определен инвестор по проекту реконструкции объектов наружного освещения
• стоимость – 943,9 млн руб.	
г. Екатеринбург	"Ростелеком" направил предложение о заключении концессионного соглашения по созданию "умных" остановочных комплексов
• стоимость – 1,5 млрд руб.	

Рисунок № 14. Привлечение инвестиций в создание IT-инфраструктуры

О предложении «Ростелекома» по передаче в концессию 200 остановочных комплексов сообщил заместитель главы администрации Екатеринбурга по вопросам благоустройства, транспорта и экологии Евгений Архипов.

Телекоммуникационная компания намерена создать в городе «умные остановки», оборудованные электронными табло с информацией о времени прибытия транспорта, точками Wi-Fi, зарядными устройствами для телефонов. Сейчас городские власти рассчитывают экономическую составляющую соглашения и ищут правовой механизм по работе с потенциальным концессионером.

Компания «Ростелеком» собирается в рамках реализации федеральной программы «Цифровая экономика» разрабатывать и внедрять «умные» решения в различные сферы: образование, медицину, ЖКХ и т. д. Технологии «умных

городов» уже фрагментами внедряются в Екатеринбурге, – рассказали в компании.

Аналогичное концессионное предложение «Ростелеком» направил в администрацию Нижнего Новгорода в сентябре 2018 года. Тогда компания предлагала вложить 1,2 млрд руб. в реконструкцию здания центральной диспетчерской службы Нижнего Новгорода, модернизировать 107 муниципальных остановочных павильонов и построить почти 250 новых «умных остановок»¹⁶². Сейчас стоимость проекта оценивается в 1,6 млрд руб., модернизировать планируется 334 остановки в два этапа. По условиям соглашения, в павильонах будут установлены мультимедийные табло, на которые будет транслироваться информация о дорожной ситуации в городе, времени прибытия общественного транспорта и достопримечательностях. Кроме того, с помощью электронного табло можно будет вызывать такси и бронировать номер в гостинице. Все остановки должны быть оснащены кнопками вызова экстренных служб, камерами видеонаблюдения и системой оповещения граждан о чрезвычайных ситуациях. Срок действия соглашения составит 10 лет. Все это время павильоны будут находиться в муниципальной собственности, компания получит право пользоваться имуществом. Концессионная плата составит 4,08 млн руб. в год. После окончания действия соглашения имущество будет передано на баланс муниципалитета.

В этом же направлении рассуждают исследователи Дегтерева В.А., Семенова Ю.И., обосновавшие строительство «умных парковок» в качестве одного из эффективных проектов муниципально-частного партнерства в 2021 году¹⁶³.

¹⁶² Остановки доведут до ума [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3635957> (Дата обращения 13.11.2020).

¹⁶³ Семенова Ю.И., Дегтерева В.А. Развитие транспортной инфраструктуры с применением умных технологий на муниципальном уровне в сборнике: цифровая экономика, умные инновации и технологии // Сборник трудов Национальной (Всероссийской) научно-практической конференции с зарубежным участием. Санкт-Петербург, 2021. С. 229-231.

Предполагаем, что в ближайшие годы будет наблюдаться рост количества запущенных проектов в сфере IT-инфраструктуры «умных городов». Основанием этого является растущий в геометрической прогрессии запрос на цифровизацию.

По итогам параграфа мы можем констатировать, что к 2019 году уже сформировалась своего рода «высшая лига» первых регионов, эффективно использующая механизмы МЧП. Вот что они получают в результате:

- инфраструктура – «длинные» инвестиции на свое развитие;
- поскольку соглашение носит долгосрочный характер, появляется возможность осуществлять полноценное стратегическое планирование;
- повышается степень ответственности частного сектора, увеличивается доля муниципальных гарантий и, как результат, привлекается больший поток инвестиций в проекты МЧП;
- создаются новые рабочие места.

Таким образом, механизмы МЧП в рамках плана стратегического развития выступают в качестве механизма обратной связи и служат динамической настройкой и улучшающей социально-экономическое развитие территории, представляет собой пример эффективного двухстороннего взаимодействия¹⁶⁴.

Обратной стороной медали является наличие рисков и препятствий к развитию МЧП, таких как недостаточность финансирования муниципалитетов в условиях централизации экономики РФ, слабость законодательной базы, недостаток обученных специалистов, столкновение интересов между местными властями различных уровней (районными, городскими, областными) и т.д. Полноценное развитие муниципально-частного партнерства возможно только в условиях взаимного доверия бизнеса и муниципалитетов. Для этого бизнес должен быть уверен, что муниципальные власти обладают достаточными полномочиями для решения возникающих в ходе осуществления проектов вопросов.

¹⁶⁴ Юрзина Т.А. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития сельских территорий с позиции институционализма // УЧИМ УПРАВЛЯТЬ И УЧИМСЯ УПРАВЛЯТЬ. Сборник научных трудов по материалам VII Научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. Кемерово, 2021. С. 96-105.

Важно отметить, что все возможности функционирования любой из форм, относящихся к МЧП, лежат в сфере сбалансированного и некритично-дефицитного бюджета муниципалитета. С нашей точки зрения, перекос в сторону централизации распределения налоговых поступлений в региональный и федеральный бюджеты приводят к тому, что, образно выражаясь, муниципалитет остается на «голодном пайке». К примеру, к зоне ответственности муниципалитета относится обеспечение многодетных семей земельными участками, право на выделение которых закреплено законодательством Российской Федерации. На сегодняшний день в городском округе Подольск таким правом обладают более 1000 семей. Цель, безусловно, благая. Но в тех же законах закреплено, что обеспеченность коммунальными ресурсами (водоснабжение, водоотведение, дороги, электроснабжение, теплоснабжение или газификация) должны осуществляться за счет средств муниципального бюджета. Получаем следующую картину: земли выделяются, как правило, из категории земель сельскохозяйственного назначения с последующим переводом под индивидуальное жилое строительство за пределами городской среды ввиду того, что это бывшие сельхозугодья предприятий государственной собственности, переставшие эксплуатироваться из-за банкротства или прекращения деятельности предприятий. Из коммуникаций, в лучшем случае, линии высоковольтной электропередачи. Соответственно, помимо выделения земли на бюджет муниципалитета ложится непосильная задача – построить дороги внутри образуемой жилой территории, подвести воду, пробуравив новые водозаборные скважины, создать и ввести в эксплуатацию локальные очистные сооружения, подвести газ. Далее, при оформлении гражданами построенных домов и ввода их в эксплуатацию, возникает требование согласно законодательству Российской Федерации по созданию объектов социально-культурного и иного назначения. По самым скромным подсчетам, в городском бюджете должны быть предусмотрены целевым назначением 3-4 миллиарда рублей на ближайшие три-четыре года только для обеспечения тысячи многодетных семей земельными участками. Использование материнского капитала возможно и, как правило, осуществляется

в процессе строительства домов. Далее муниципалитет участвует в десятках муниципальных и государственных программах по различным направлениям жизнедеятельности общества, начиная с программы расселения аварийного и ветхого фонда, создания благоприятной и комфортной среды обитания, строительства школ с целью ликвидации второй смены, детских садов и ясель, а также в сферах молодежной политики образования, жилищно-коммунального хозяйства, экологии, патриотического воспитания и иных программах.

Например, в г.о. Подольск силами Министерства обороны Российской Федерации возведено около одного миллиона квадратных метров жилой площади для обеспечения военнослужащих квартирами. Но по законам Российской Федерации, в рамках данного строительства, осуществляемого Министерством обороны, не предусматривается строительство школ, детских садов, медицинских учреждений и т.д. Таким образом, весь городской бюджет в течение прошедших шести лет был направлен на строительство объектов социальной сферы в данном микрорайоне. В результате было построено пять новых школ на тысячу сто мест каждая (стоимость одной школы ориентировочно 1 млрд рублей), 13 детских садов (стоимость каждого – 150-200 миллионов рублей), а также медицинские учреждения, дороги и объекты инженерной инфраструктуры. И для данной территории, численность населения которой составляет 50 тыс. человек, этот процесс завершения строительства социальных объектов будет длиться примерно три года. Если подобным образом погрузиться в каждую сферу жизнедеятельности городского округа, как живого и постоянно меняющегося организма, будь то система ЖКХ, которая особенно «кричащая» и нуждается в преобразовании и модернизации; дорожные инфраструктуры, то однозначно и на конкретных примерах можно с ювелирной точностью доказать, что возможности у муниципалитета хоть каким-то образом участвовать в реализации механизма МЧП попросту нет.

Все ранее перечисленные факты сведены исключительно к экономическому, то есть базисному рассмотрению, и лежат полностью в хозяйственной сфере. И как мы убедились, существующий механизм абсолютно неэффективен и

подлежит скорейшей замене или глубокой модернизации. А вот шаги и предпосылки для этого лежат исключительно в политической сфере, в пересмотре существующих отношений между центром-регионом-муниципалитетом.

Вопрос возвращения «наделения» муниципальной власти необходимым и достаточным набором инструментария (налогового, распорядительного, контрольного, финансового и административного) сможет дать возможность по-новому взглянуть на взаимодействие с частным бизнесом. Например, муниципалитет принял решение обустроить в жилом квартале города сквер, парк или пешеходную зону с современными и передовыми архитектурными решениями. Разработан проект и составлена смета расходов. Проектом предусмотрены места для размещения объектов питания, развлекательных площадок, развивающих учреждений для детей различного возраста, современных аттракционов, библиотеки, проката колесной техники, а также рекламные конструкции. Все вышеперечисленные объекты могут стать предметом успешной реализации микропроектов МЧП. Владелец частного бизнеса строит, согласно утвержденного проекта, интересующий его объект, который впоследствии будет им самим эксплуатироваться с предоставлением льгот для различных социальных групп, он также благоустраивает прилегающую территорию и следит за ее состоянием. При наличии 3-4 объектов такого сотрудничества муниципалитет существенно сокращает расходы по проекту, получает современные и комфортные объекты, построенные «для себя», и на все оставшееся время функционирование данных объектов обеспечивает, например, малоимущие или многодетные семьи возможностью льготного и бесплатного посещения.

Следует также обратить внимание на работу областного информационно-расчетного центра. Данный орган осуществляет сбор всех коммунальных платежей от граждан, проживающих на территории городского округа, впоследствии направляя деньги на счет управляющих компаний, обслуживающих данный жилой фонд. У расчетного центра нет особой заинтересованности в 100 % сборе платежей, как нет и никакой ответственности, так как отсутствует механизм

воздействия на неплательщиков. Процент за свои услуги организация снимет автоматически, а что касается взыскания неплатежей – суды делятся годами, задолженность населения растет, и по состоянию на октябрь 2020 года составила около 600 миллионов рублей.

Отдельно скажем об управляющих компаниях, которые обслуживают жилой фонд. Некоторые из них могут не перечислять полученные деньги от населения в энергоснабжающие организации за поставленный ресурс. Возникают долги у управляющей компании перед коммунальными предприятиями за водоснабжение, теплоснабжение и горячую воду. Сумма неплатежей может составлять десятки миллионов рублей от одной управляющей компании, что в итоге критично влияет на баланс и работу ресурсоснабжающих организаций. Регулирует данный процесс Госжилинспекция, орган областного подчинения. А муниципалитет лишь формально присутствует в данном процессе и констатирует рост долгов населения, действия нечистоплотных управляющих компаний и непонятное бездействие контролирующих структур, а весь поток жалоб и претензий, как правило, достается местным властям.

Сфера электроснабжения. На сегодняшний момент функционирует система, уже давно выдавившая муниципальное присутствие в данной сфере. В Подольске, как и во всех городах Московской области, в управление областной структуры Мособлэнерго принудительно переданы все муниципальные электрические сети с их мощностью, объектами передачи электрической энергии и персоналом. Бывшие муниципальные предприятия имели более чем 75-летнюю историю своего достойного существования. Не углубляясь во все негативные последствия, приведем несколько цифр. При муниципальном статусе стоимость передачи 1 кВт электрической мощности оценивалась в 90-95 копеек, инвестиционная программа модернизации электрического хозяйства вместе с капитальным ремонтом превышала 300 миллионов рублей. На сегодняшний день после так называемой «оптимизации» стоимость передачи 1 кВт стала 1,70 рубля, а инвестиционная программа практически свернута. Технологическое присоединение объектов социальной сферы обошлось бюджету максимум в 300-400 тысяч рублей, в

настоящее время стоимость присоединения детских садов, школ, медицинских учреждений колеблется в пределах 10-15 миллионов рублей. Все это свидетельствует о том, что лишение полномочий муниципалитета в данной сфере не только близорукое решение, подавляющее инициативу и энергию местных властей, но и очевидное экономически непродуманное решение, увеличивающее финансовую нагрузку в конечном счете на простых граждан. Это ведет к ухудшению качества их жизни, что впоследствии приведет к повышению протестных настроений, недовольству инициативами действующей власти и существующим государственным устройством, и, в целом, к нестабильной политической ситуации в современной России.

Также в настоящее время законодательство о концессиях и российское законодательство в целом не учитывают конструкцию таких взаимоотношений, как муниципально-частное партнерство. В связи с этим инвесторы испытывают трудности в построении долгосрочных планов реализации проектов. Разработка и принятие более широких и гибких инструментов финансирования — осознанная необходимость для улучшения состояния региональных проектов.

Несмотря на все обозначенные трудности, власть и предпринимательское сообщество заинтересованы в конструктивном диалоге, развитии партнерских отношений. При этом должны соблюдаться главные принципы сотрудничества: бизнес должен быть позитивным и ответственным, муниципальные программы его развития — адресными, а инвестиции — эффективными.

Таким образом, с учетом комплексного, долгосрочного характера задач инфраструктурного развития страны, которая нашла свое отражение в поручении Президента РФ, автором проанализированы подходы к управлению сферой МЧП в России, а также частично выделены тренды, сформировавшиеся в международной практике. В частности, эксперты выделяют динамику таких процессов, как инфраструктурное планирование, господдержка инфраструктурных инвестиций, дополнительная институционализация сферы МЧП, пересмотр правового обеспечения, инфраструктурный экспорт и цифровизация сферы МЧП.

В 2018, 2019 и 2020 годах отмечается преобладание муниципальных проектов преимущественно в ЖКХ, с незначительным финансированием в каждом отдельном проекте. При этом наблюдается все более активное участие инвесторов в проектах по здравоохранению, социальному обеспечению граждан, образованию и спорту.

2.3. Особенности реализации российских региональных проектов муниципально-частного партнерства

После принятия Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ 13 июля 2015 года и последующего вступления в законную силу с 1 января 2016 года Федерального закона № 224-ФЗ *«О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*, институт муниципально-частного партнерства, уже достаточно давно и широко применяющийся во многих развитых странах мира, получил свое четкое законодательное оформление в системе российского права и, соответственно, был интегрирован в практику российского государственного и местного самоуправления¹⁶⁵. Наиболее важное значение закона №224-ФЗ заключается в создании института юридически оформленного соглашения об объединении материальных, физических и прочих видов ресурсов, а также соответственного распределения консолидированных рисков между частным и муниципальным партнерами для реализации какого-либо экономического, социального, культурного и т.д. проекта.

При этом следует четко осознавать разграничение предметов ведения в области реализации проектов государственного-частного партнерства и муниципально-частного партнерства. Главное отличие между данными

¹⁶⁵ Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения 15.08.2021).

институтами реализации сотрудничества между государственными органами власти и частным бизнесом заключается в общем масштабе и объеме совместно реализуемых проектов. Как правило, проекты, реализуемые посредством института ГЧП, наиболее масштабны по объему планируемых для использования ресурсов (но также и совокупных рисков, которые несут в себе проблемы в реализации таких проектов) и касаются либо целых отраслей экономики всего региона или всей страны, либо являются уникальными, крайне сложными в создании и последующей поддержке объектами государственного значения. Например, процесс постройки и последующего технического обеспечения Большого адронного коллайдера (проект CERN) на границе Швейцарии и Франции представляет с юридической, политической и управленческой точки зрения проект государственно-частного партнерства крайне высокого уровня организации и сложности, где в качестве равно зависимых сторон выступало сразу несколько (от 12 в начале проекта до 22 по состоянию на декабрь 2019 года) государств, а со стороны частного сектора – ряд инвестиционных, научных и прочих фондов из различных стран Европейского Союза¹⁶⁶.

Несмотря на кажущуюся предельную простоту ситуации, когда представители местной власти и частного бизнеса взаимодействуют для достижения общих целей, именно №224-ФЗ обладает колоссальным значением, в первую очередь, для стабильного и поступательного развития локальных экономических проектов, особенно в области социальной сферы и транспортной инфраструктуры в тех регионах России, которые долгое время испытывали и испытывают на данный момент дефицит такого рода инвестирования в целом. В отличие от глобальных проектов ГЧП, основная сфера интересов, а также в принципе изыскания финансовых и прочих ресурсов у муниципалитетов, лежит в области локальных или даже совсем небольших проектов социального или инфраструктурного значения. Например, классическим примером такого рода среднего объема проектов МЧП, в которых больше всего заинтересованы

¹⁶⁶ European Council for Nuclear Research (CERN). Европейский Совет по ядерным исследованиям. История создания и функционирования. URL: <https://home.cern/about/who-we-are/our-history> (Дата обращения 15.11.2020).

муниципальные власти, является обеспечение капитального ремонта с учетом современных технологий или постройки нового корпуса для школы, больницы, детского сада, постройка, расширение или продление асфальтированной дороги местного значения. Примеры проектов МЧП малого объема многочисленны и не поддаются полному перечислению – от модернизации частей отдельных учебных, медицинских или культурных учреждений до создания и последующей поддержки небольших объектов социально-культурного значения, например, обеспечение качественной работы и обслуживание городских парков, открытие отдельных локальных объектов – скверов, городских фонтанов в летний сезон, оборудованных площадок для спорта и отдыха людей и т.д.

На данный момент, несмотря на многообразие возможных организационно-правовых форм реализации проектов МЧП (это, в свою очередь, связано с тем, что в нынешней редакции №224-ФЗ с учетом всех поправок отсутствует исчерпывающий список таких форм), нижеследующий анализ реальной практики позволяет утверждать, что в подавляющем большинстве проектов МЧП используется три основные организационно-правовые формы:

1. Договор о концессии. Регулируется Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (с изменениями и дополнениями)¹⁶⁷.
2. Договор о заключении публично-частного партнерства на основе аренды государственного или муниципального имущества. Регулируется Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г. №224-ФЗ (с изменениями и дополнениями)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Федеральный закон "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (Дата обращения 18.08.2021).

¹⁶⁸ Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения 18.07.2021).

3. Договор об инвестировании (различных подвидов). Регулируется Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 г. №39-ФЗ (с изменениями и дополнениями)¹⁶⁹.

Вывод о трех наиболее используемых в современной российской практике организационно-правовых формах МЧП был получен по результатам анализа различных реализованных или реализуемых на данный момент проектах МЧП, что отражено в совокупности в базе данных проектов Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации¹⁷⁰, а также ряда профильных научно-практических изданий по вопросам муниципального управления, в частности, изданий «Муниципалитет»¹⁷¹, «Социальное партнерство. Практика региона»¹⁷² и «МКД. Управление»¹⁷³, а также Ассоциации малых и средних городов России (АСМГР)¹⁷⁴.

На данный момент можно с уверенностью утверждать, что внедрение и развитие проектов МЧП в российских регионах в целом встречает широкую заинтересованность как среди муниципальных властей, так и среди представителей частного бизнеса, широких слоев населения российских регионов. Во многом такой запрос на интенсификацию сотрудничества муниципальных властей и бизнес-сектора связан, в первую очередь, с явной невозможностью абсолютного большинства региональных бюджетов профинансировать нужды

¹⁶⁹ Федеральный закон "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. 08.12.2020) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/ (Дата обращения 18.12.2020).

¹⁷⁰ Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (Дата обращения: 18.11.2020)

¹⁷¹ Ежемесячный профильный журнал «Муниципалитет» URL: <http://www.municipalitet.ru/> (Дата обращения: 18.11.2020).

¹⁷² Ежемесячный профильный журнал «Социальное партнерство. Практика региона» URL: <http://soc-partner.ru/> (Дата обращения 18.11.2020).

¹⁷³ Ежемесячный профильный журнал «МКД. Управление» URL: <https://e.mk-dom.ru/> (Дата обращения 18.11.2020).

¹⁷⁴ Добровольное объединение муниципальных образований Российской Федерации «Ассоциация малых и средних городов России» (АМСГР) URL: <http://www.amsgr.ru/> (Дата обращения 18.11.2020).

населения, особенно в области жилищно-коммунального сектора, а также инфраструктурного обеспечения. В области внутригосударственного распределения финансирования фактический уровень профицита или дефицита бюджета региона, как правило, оценивается по результатам вычисляемого Министерством финансов РФ «уровня бюджетной обеспеченности», т.е. реальной финансовой возможности бюджета региона покрывать собственные запланированные расходы запланированными доходами. Согласно официальным данным Министерства финансов РФ, средний расчетный уровень бюджетной обеспеченности российских регионов на 2019 финансовый год оценивается, как «неполный», для большинства регионов России. При этом только у 13 из 85 регионов России уровень бюджетной обеспеченности без федеральных дотаций является положительным, и еще у 3 регионов уровень практически сбалансирован – 95% или более расходов могут быть покрыты собственными бюджетными средствами без применения федеральных дотаций.

Таблица № 3. Средний расчетный уровень бюджетной обеспеченности по регионам России на 2019 год, по данным Министерства финансов РФ.

В расчетах автора указаны только регионы с коэффициентом от 0,95 и выше, т.е. практически способные самостоятельно обеспечивать собственные расходы и имеющие стабильный профицит бюджета¹⁷⁵.

Субъекты Российской Федерации	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций
Калужская область	1,013
Московская область	1,239
г. Москва	2,720
Республика Коми	0,959
Ленинградская область	1,381

¹⁷⁵ Официальный отчет Министерства финансов Российской Федерации «Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год». URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/FFPR_2019_-2021.pdf (Дата обращения 18.11.2020).

Мурманская область	0,998
г. Санкт-Петербург	1,886
Ненецкий автономный округ	1,015
Республика Татарстан	1,216
Самарская область	1,051
Свердловская область	1,010
Тюменская область	1,954
Ханты-Мансийский автономный округ	1,610
Ямало-Ненецкий автономный округ	2,293
Красноярский край	0,970
Сахалинская область	2,006

Таким образом, для подавляющего большинства, как минимум 69 регионов Российской Федерации со стабильно дефицитными бюджетами, широкое использование проектов МЧП, а главное, результатов их внедрения, представляется крайне необходимым для абсолютного большинства населения, во всяком случае, для тех, кто пользуется даже самой малой частью социальной или экономической инфраструктуры. Вместе с тем, в условиях, когда бюджет региона испытывает стабильный дефицит, как правило, никогда не выделяется и достаточный объем средств на качественную модернизацию уже функционирующих, часто уже весьма изношенных объектов. Кроме того, дотационное финансирование из центрального бюджета в таких случаях не позволяет учитывать сугубо локальные нужды или проекты, которые находятся на стадии поиска финансирования, особенно среди более институционально слабых и хронически финансово зависимых муниципальных единиц малых городов, поселков и деревень.

Однако, даже в регионах со стабильно формируемыми профицитными бюджетами, не менее важными факторами, стимулирующими развитие проектов МЧП, являются интенсификация и четкая формализация запроса большинства населения на повышение качества уже оказываемых услуг, в особенности, в

области медицины, образования, а также государственного документирования¹⁷⁶. В условиях, когда первичные бюджетные расходы традиционно распределяются муниципалитетами на обеспечение государственных и социальных услуг в целом, когда качество уступает количественному охвату населения, реализация проектов МЧП, особенно в сферах публичной медицины и образования, позволяет повышать их качество при сравнительно небольшом или даже минимальном повышении затрат со стороны муниципальных бюджетов. Освободившиеся или оптимизированные средства муниципальных бюджетов в таком случае намного более выгодно направлять в особо депрессивные или физически труднодоступные регионы, где развитие МЧП на данный момент практически невозможно. Например, это особенно актуально в географически и климатически сложных для повседневной жизни регионах Заполярья, а также в Магаданской области и отдельных районах Республики Саха-Якутия, Республики Алтай, Чукотского автономного округа¹⁷⁷.

С учетом вышеописанной сложной финансовой ситуации в большинстве региональных бюджетов, которая к тому же носит долгосрочный характер и по всем законам государственного управления и экономики не может быть исправлена за короткий промежуток в 1-2 года, целесообразным представляется усиление роли банковского капитала в структуре реализации проектов МЧП. Это, в свою очередь, объясняется также и растущей динамикой в финансово-банковском секторе страны в целом – на сегодняшний день многие значимые участники этого рынка, такие как частные пенсионные фонды, инвестиционные фонды и различные страховые компании, находятся в активном поиске наиболее благоприятных путей для сохранения и инвестирования собственных капиталовложений, а государственная часть любого МЧП проекта способна дать определенные гарантии подобного рода.

¹⁷⁶ Кабанова Е.И. Правовые основы и практика реализации муниципально-частного партнерства // Юрист, №4, 2018. С. 10 – 14.

¹⁷⁷ Изотов А. Муниципально-частное партнерство – путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. 2017. №1. С. 22.

Однако, главной проблемой, серьезно ограничивающей участие финансово-банковского сектора в развитии различных проектов МЧП, которая была отмечена, в том числе и экс-министром финансов РФ, председателем Счетной Палаты РФ А.Л. Кудриным, является различие в горизонтах финансового планирования у финансово-банковского сектора и государственного аппарата¹⁷⁸. Как правило, в проектах МЧП среднего размера закладывается средний срок реализации в 12–15 лет, в то время как банковский сектор на сегодняшний день не готов поддерживать кредитованием проекты с длительностью реализации больше чем 8-10 лет, если они не связаны с соответственными материальными или другими подобными гарантиями (как правило, земельное или недвижимое имущество), чего практически никогда не бывает в средних по объему проектах МЧП. В то же время в крайне малых формах проектов МЧП крупные финансово-банковские организации в России на сегодняшний день уже достаточно активно участвуют, но не с позиции возможного извлечения прямой прибыли (она в этом случае либо незначительна, либо вообще отсутствует), а для повышения узнаваемости собственных брендов, закрепления за организацией или брендом позитивной «филантропической» репутации и прочих форм скрытой или явной рекламы. Таким образом, дальнейшее привлечение финансово-банковского сектора в процессы реализации проектов МЧП представляется позитивно прогнозируемым при условии стабилизации банковского рынка в целом и последовательного усиления (юридической, финансовой, материальной, рискованной) ответственности всех сторон МЧП.

На данный момент, по итогам проведенного анализа общей совокупности проектов МЧП, информация о реализации которых находится в открытом и свободном доступе и содержит в себе четкие контрольные сроки (т.е., как минимум, вышла на стадию практической реализации), можно типологизировать наибольшее количество успешных внедрений проектов МЧП по сферам социально-экономической деятельности.

¹⁷⁸ Кудрин А.Л. Выстроить центр притяжения инвестиций // Банки и деловой мир. 2010. № 8. С. 18–21.

Рисунок № 15. Наибольшее количество успешных внедрений проектов МЧП по сферам социально-экономической деятельности, представлено в иерархии по убыванию. Составлено автором на основе собственного анализа и расчетов



Стоит также подробно остановиться на конкретных примерах реализации проектов МЧП, выполненных в различных регионах России. Например, Вологодская область достаточно давно и прочно, к сожалению, находится в нижних строчках рейтингов бюджетной обеспеченности, и фактически является одним из самых сложных, с экономической точки зрения, регионов средней полосы России. Город Череповец, административный центр Череповецкого района Вологодской области, является классическим «моногородом», по сути, своей экономической модели, а распоряжением Правительства Российской Федерации №1398-р от 29 июля 2014 года город Череповец был включен в сводный список муниципальных образований (моногородов) с наиболее сложным социально-экономическим положением, в том числе связанных с проблемами функционирования градообразующих организаций¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Правительство Российской Федерации. Распоряжение от 29 июля 2014 года №1398-р «Об утверждении перечня моногородов». Перечень моногородов включает 313 муниципальных образований, распределенных на 3 категории в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них социально-экономической ситуации. URL: <http://government.ru/docs/14051/> (Дата обращения 19.11.2020).

Но еще в апреле 2014 года частная компания на рынке медицинских услуг «Гиппократ» предложила муниципальным властям города на рассмотрение проект создания многопрофильного медицинского центра через реконструкцию на тот момент неиспользуемого объекта муниципальной недвижимости на условиях сдачи ее в концессию сроком на 25 лет. В рамках предложенного проекта частный инвестор обязался вложить в реконструкцию и модернизацию объекта муниципальной собственности в общей сложности 39 миллионов рублей. Однако, практической реализации проекта на тот момент (середина 2014 года) мешало почти полное отсутствие практики сдачи в концессию муниципальных объектов такого уровня, а имевшаяся в то время основная практика концессий была связана, в основном, с дорожной, транспортной или энергораспределительной инфраструктурой муниципальных образований. С принятием и вступлением в законную силу в 2016 году №224-ФЗ, реализация проекта сдвинулась с этапа длительных согласований и обсуждений и перешла в практическую плоскость. Уже в ноябре 2016 года было заключено концессионное соглашение на 25 лет между муниципалитетом города Череповца и частной медицинской компанией, по которому объект неиспользуемой на тот момент муниципальной собственности в центре города, общей площадью более 2000 кв. м., переходил в управление частного инвестора с целью его капитального ремонта, модернизации сопутствующей инфраструктуры и последующем использовании в качестве многопрофильного медицинского центра. Кроме того, согласно положениям заключенного концессионного соглашения, частный партнер в проекте МЧП ежегодно вносит в городской бюджет плату в размере 600 тысяч рублей, в то время как муниципальный государственный партнер проекта не несет расходов, за исключением общих обязательств по подключению реконструированного объекта ко всем ресурсораспределительным городским сетям, организации сопутствующей дорожно-транспортной инфраструктуры вокруг объекта (подъезды, остановки городского транспорта, а также городское освещение в темное время суток)¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Официальный портал муниципального образования «Город Череповец». Извещение

Стоит отметить, что совокупный фактически исполненный бюджет Череповца, по итогам 2018 года, в доходной своей части составил 8,1 миллиарда рублей¹⁸¹. Таким образом, только одно данное реализуемое концессионное соглашение ежегодно (и на следующие 23 года, как минимум) приносит в городской бюджет около 1% в его доходной части, что является немаловажным показателем для испытывающего финансово-экономические трудности моногорода, чей инвестиционный потенциал с позиции иностранных либо крупных федеральных инвесторов на данный момент еще не слишком высок. На данный момент, мэрия и городская дума Череповца находятся в процессе обсуждения и согласования еще 10 проектов МЧП, которые в случае их успешного запуска и последующей реализации смогут принести в муниципальный бюджет до 13-15% доходной части в цифрах 2018 года. Таким образом, вышеописанный пример успешной реализации среднего объема проекта МЧП через долгосрочный договор о концессии объекта социальной инфраструктуры представляется весьма показательным, с учетом общей неблагоприятной экономической обстановки как в выделенном регионе в целом (по сравнению со средними показателями Северо-Западного федерального округа), так и на уровне муниципалитета.

В этой связи важно отметить, что помимо открывшихся с началом 2016 года возможностей и вступления в законную силу федерального закона №224-ФЗ, немаловажным фактором успешного внедрения проектов МЧП является качество предоставляемых государственных услуг на уровне муниципалитета, а также высокий уровень транспарентности и прозрачности принимаемых решений, особенно в области документирования, кадастра и т.д. По этим показателям Вологодская область по итогам 2018 года находится в группе «наиболее высокой эффективности» среди всех российских регионов, с результатом в 85 баллов из

о заключении концессионного соглашения в отношении муниципального имущества. URL: <https://cherinfo.ru/notification/84404-izvesenie-o-zaklucenii-koncessionnogo-soglasenia-v-otnosenii-municipalnogo-imusestva> (Дата обращения 19.11.2020).

¹⁸¹ Официальный портал мэрии города Череповца. Основные параметры городского бюджета города Череповца (открытые данные). URL: <https://mayor.cherinfo.ru/748> (Дата обращения 19.11.2020).

100 максимально возможных¹⁸². Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что несмотря на сложное финансово-экономическое положение в регионе, уровень привлекательности для реализации проектов МЧП, в первую очередь, для представителей местного частного бизнеса, можно существенно повысить через развитие системы государственных услуг, повышение скорости и открытости принимаемых решений, а также дебюрократизации всего процесса государственного и местного самоуправления на местах в целом. На данный момент Вологодская область является одним из российских регионов, который активно наращивает темпы в области практической реализации проектов МЧП. В общей сложности, по состоянию на середину 2019 года, на территории области реализуется 31 малый или средний проект МЧП, абсолютное большинство из которых – более 80%, в области жилищно-коммунального хозяйства и сопутствующей инфраструктуры.

Диаграмма № 4. Распределение реализуемых средних и больших проектов МЧП в муниципалитетах Вологодской области по сферам социально-экономической деятельности на период с января 2017 по сентябрь 2019 г. Визуализация расчетов автора на основании официального реестра реализуемых проектов МЧП, подготовленного Департаментом экономического развития Вологодской области¹⁸³.

¹⁸² Официальный портал государственной программы «Совершенствование государственного управления». Подведены итоги деятельности субъектов РФ по организации работы МФЦ за IV квартал 2018 года. URL: <http://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/news/view/638> (Дата обращения 10.12.2020).

¹⁸³ Департамент экономического развития Вологодской области. Перечень проектов муниципально-частного партнерства, в том числе концессий, реализуемых на территории Вологодской области. URL: <https://der.gov35.ru/dokumenty/113876/> (Дата обращения 10.12.2020).



Другим успешным релевантным примером реализации проектов МЧП в иных социально-экономических условиях является Республика Башкортостан и, в особенности, город Стерлитамак, который так же, как и Череповец, один из ключевых (но не столичных) городов региона. Экономическое положение Республики Башкортостан по уровню выполнения собственных бюджетных обязательств намного лучше, чем у Вологодской области, однако к показателям практической самостоятельной выполнимости республика только начинает приближаться с показателем на 2019 год в размере 0,72 (где 1,0 – полная выполнимость бюджета за счет только собственных средств). Сам город Стерлитамак не является моногородом – его экономический профиль определяется множеством химических и нефтехимических, а также станкостроительных предприятий. Вместе с тем, с учетом небольшого роста населения города, нагрузка на социальную инфраструктуру, особенно в сфере медицинского обслуживания, отдыха и рекреации, в городе стабильно высока, а предлагаемые на данный момент возможности – не слишком высоки, что и объясняет интерес муниципальных властей города к проектам МЧП в этой области.

После принятия и вступления в силу в январе 2016 года Федерального закона № 224-ФЗ в Республике Башкортостан был также принят Закон Республики Башкортостан от 17 июня 2016 года № 386-з «Об участии Республики

Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства»¹⁸⁴, куда были включены регламентирующие и уточняющие нормы как ГЧП, так и МЧП. В феврале 2017 года и в апреле 2019 года были приняты дополнительные документы, связанные, в основном, с уточнением порядка заключения концессионных соглашений¹⁸⁵. Стоит отметить, что вследствие подобного смешанного нормативного описания большинства реализуемых проектов в Республике Башкортостан часто происходит смешивание категорий ГЧП и МЧП или даже использование общего термина «государственно-муниципально-частное партнерство».

При этом первый опыт реализации проекта МЧП малого объема в Стерлитамаке был успешно реализован еще до вступления в силу всех вышеописанных законодательных актов – еще в 2014-2015 годах, когда при взаимодействии муниципальных властей и ряда частных инвесторов была проведена реконструкция и модернизация крупнейшего торгового центра города – ТЦ «Центральный». В 2014 году был заключен договор о долгосрочной аренде муниципального имущества (собственно муниципального земельного участка и самого здания торгового центра в его изначальном состоянии) со стороны нескольких частных инвесторов. При этом предметом договора не являлись все без исключения торговые площади – некоторая часть из них по условиям договора не подлежала арендованию, а передавалась в управление муниципалитету для реализации на ней социально значимых продуктов питания. Кроме того, по условиям заключенного договора арендаторы получили приоритетное право при возможном выкупе арендуемых площадей, что также может являться источником пополнения бюджета для муниципальных властей, и

¹⁸⁴ Закон Республики Башкортостан от 17.06.2016 г. № 386-з "Об участии Республики Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства" (принят Государственным Собранием – Курултайом РБ 16.06.2016 г.)
URL:<http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW140&n=105404&req=doc#030600695006827205> (Дата обращения 12.12.2020).

¹⁸⁵ Правительство Республики Башкортостан. Постановление от 21 февраля 2017 года № 56 «Об утверждении нормативных правовых актов в целях реализации федерального закона "о концессионных соглашениях" на территории Республики Башкортостан» URL: <http://docs.cntd.ru/document/446154954> (Дата обращения 12.12.2020).

при этом оставаться фактором, гарантирующим стабильность арендных ставок, и как следствие этого – возможности долгосрочного планирования и развития для частных предпринимателей¹⁸⁶. Проект МЧП в части модернизации и реконструкции здания ТЦ «Центральный» в городе Стерлитамаке был успешно завершен в 2016 году, а большинство арендных соглашений с частными инвесторами данного проекта действуют и на данный момент.

После успешного завершения небольшого по объему и социальной значимости проекта реконструкции торгового центра в Стерлитамаке, муниципальная администрация при поддержке республиканского правительства и республиканского Министерства экономического развития согласовала и запустила намного более объемный и социально важный проект МЧП. Этот проект заключался в масштабной реконструкции и модернизации детско-юношеского спортивного комплекса «Спортакадемия», находившегося на балансе администрации города. Итоговое соглашение о концессии было подписано и вступило в силу 15 декабря 2018 года и было основано на республиканских законах, а также на тщательном анализе тех проектов, которые уже были реализованы на экспериментальной основе в других российских регионах, в частности, в Республике Бурятия. Согласно заключенному договору, муниципальная собственность в виде здания «Спортакадемия» передается в концессию частному инвестору, в роли которого выступила одна из крупнейших нефтедобывающих компаний Башкортостана «Востокнефтезаводмонтаж», сроком на 49 лет, с дополнительным обязательством начать эксплуатацию комплекса по прямому назначению не позже, чем через 4 года после заключения концессионного соглашения (то есть, не позже 15 декабря 2019 года). Также по условиям заключенного соглашения, объем частных инвестиций в проект составит не менее 94,6 миллиона рублей, дополнительной стороной, осуществляющей экспертизу и общий контроль за состоянием и функциональностью проекта в целом, является Министерство спорта и

¹⁸⁶ Карта лучших муниципальных практик. Муниципально-частное партнерство: опыт города Стерлитамака URL: <http://www.forum.urf.ru/node/3514> (Дата обращения 12.12.2020).

молодежной политики Республики Башкортостан, а частный инвестор был выбран по результатам открытого конкурса инвестиционных проектов на основе модели ГЧП¹⁸⁷.

При этом, учитывая весь объем работ, предполагаемый по концессии, и достаточно неудовлетворительное состояние всего спортивного комплекса и входящего в его состав стадиона на момент подписания соглашения, по согласованию с республиканским правительством, ежемесячный платеж, который будет отправляться частным инвестором в городской бюджет Стерлитамака, определен на символическом уровне – всего 10 тысяч рублей в месяц. Такое решение связано с тем фактом, что до запуска масштабного МЧП-проекта по реновации спортивного комплекса и стадиона, он фактически создавал исключительно отрицательную нагрузку на бюджет, так как его минимальные доходы полностью перекрывались расходами на обеспечение коммунальных услуг, чрезвычайных вынужденных ремонтов и т.п. Таким образом, сразу после подписания акта приема-передачи спортивного объекта, в рамках договора о концессии, муниципальный бюджет Стерлитамака уже сократил свою расходную часть бюджета простым снятием убыточной в силу своего состояния и устаревшей инфраструктуры «Спортакадемии». На данный момент это масштабный и при этом флагманский, первый в регионе социально значимый проект МЧП, и его официальное открытие состоялось в соответствии с указанной в концессионном договоре датой – 15 декабря 2019 года.

С принятием и последующим вступлением в законную силу Федерального закона № 224-ФЗ, этапы первичного утверждения и согласования множества проектов МЧП, предлагаемых как со стороны муниципальных властей, так и со стороны частных инвесторов, значительно упростились, что привело к утверждению и выходу на практические результаты в рамках различных муниципалитетов региона еще 9 средним и крупным проектам МЧП, начиная с

¹⁸⁷ Распоряжение Правительства Республики Башкортостан № 516-р от 20 мая 2015 года «О проведении открытого конкурса на заключение концессионного соглашения о проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации спортивного комплекса «Спортакадемия» в городе Стерлитамаке». URL: <http://resbash.ru/pdf/2015/8/RB-07-08-4.pdf> (Дата обращения 12.12.2020).

2017 года, согласно данным Министерства экономического развития Башкортостана.

Стоит отметить, что из 10 крупных и средних проектов МЧП в различных муниципалитетах Башкортостана явно доминируют проекты в области развития и модернизации систем жилищно-коммунального хозяйства. Данная тенденция является доминирующей для российских регионов среднего и высокого экономического развития. Это связано, в первую очередь, с тем фактом, что на поддержку и модернизацию основных объектов социальной инфраструктуры финансы в целом выделяются, в то время как распределительные сети ЖКХ и связанная с ними обширная техническая инфраструктура, многие базовые узлы которой в большинстве российских регионов были заложены еще во времена 70-х и 80-х годов XX века, требуют масштабных и одномоментных финансовых вливаний¹⁸⁸. Такие вливания очень часто ошибочно воспринимаются большинством государственных менеджеров как подобие «бездонной ямы», где любые объемы финансов вливаются без какого-то явно видимого статистически положительного результата. В то же время использование систем ЖКХ через сдачу их в концессию частным инвесторам представляется крайне привлекательным для компаний среднего уровня, которые не занимаются стратегическим планированием на уровне многотысячных муниципалитетов или даже агломераций, а просто концентрируют приложение усилий на одном объекте или одной узкой сети распределения ЖКХ. Так как конечной целью в таком случае является извлечение прибыли, формируется четкое понимание необходимости замены или капитального ремонта всех ключевых узлов. Повышение эффективности и снижение потерь до минимума является синонимом роста извлекаемой прибыли.

Диаграмма № 5. Распределение реализуемых средних и больших проектов МЧП в муниципалитетах Республики Башкортостан по сферам социально-экономической деятельности на период с января 2017 по сентябрь 2019 г.

¹⁸⁸ Голиков Г.Г. Государственно-частное партнерство как фактор устойчивого водоснабжения муниципальных образований // ЖКХ. Публикации, выступления, интервью. Белгород. 2017. С. 29 – 35.

Визуализация расчетов автора на основании официального реестра реализуемых проектов МЧП, подготовленного Министерством экономического развития Республики Башкортостан¹⁸⁹.



В январе 2019 года Министерство экономического развития Республики Башкортостан, с учетом накопленного положительного опыта в реализации большинства проектов МЧП, утвердило дополнительный перечень из 6 объектов муниципальной собственности, которые являются приоритетными для любых предложений от частных инвесторов по их восстановлению либо капитальному ремонту на условиях заключения договоров о долгосрочной концессии, большинство из которых относятся к сфере медицинского обслуживания и реабилитации¹⁹⁰.

Еще одним примером активного использования института проектов МЧП является Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (здесь и далее ХМАО-Ю) Тюменской области, который, будучи высокоразвитым регионом – экспортером

¹⁸⁹ Министерство экономического развития Республики Башкортостан. Реестр действующих соглашений государственно-муниципально-частного партнерства, концессионных соглашений с участием Республики Башкортостан <https://economy.bashkortostan.ru/upload/iblock/502/reestr-soglasheniy-na-19.08.2019.pdf> (Дата обращения 17.12.2020).

¹⁹⁰ Министерство экономического развития Республики Башкортостан. Приказ № 23 от 31 января 2019 года «Об утверждении перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений». URL: https://economy.bashkortostan.ru/upload/iblock/70b/prikaz-minekonomrazvitiya-rb-ot-31.01.2019-_23.pdf (Дата обращения 17.12.2020).

энергоресурсов, не испытывает никаких бюджетных проблем и находится на 6-м месте среди 13 регионов России со стабильным профицитом бюджета. Кроме того, по сводному рейтингу социально-экономического положения регионов Российской Федерации по состоянию на начало 2019 года ХМАО-Ю находится на третьем месте в стране, уступая только двум главным городам федерального подчинения – Москве и Санкт-Петербургу¹⁹¹. В соответствии с предыдущими частями данного исследования, для анализа процесса реализации проектов МЧП был выбран не административный центр региона (город Ханты-Мансийск), а второй в округе по административной подчиненности, но не уступающий по уровню экономического развития – город Сургут, и, соответственно, Сургутский район в составе региона ХМАО-Ю.

Учитывая весьма высокий уровень экономического развития города Сургута (по сравнению с большинством других российских городов), муниципальная администрация города и района соответственно не ставит своим приоритетом такие традиционные для большинства российских регионов проекты, как реновация систем ЖКХ и сопутствующей инфраструктуры, а также объектов социально-вспомогательной сферы, так как все эти потребности в достаточной мере покрываются из средств муниципального бюджета. Кроме того, учитывая стабильный профицит бюджета региона в целом – на начало 2019 года доходная часть регионального бюджета на 61% превышает расходную часть, средства, необходимые для капитальных ремонтов социальных объектов, их текущей плановой профилактики и работ по модернизации, выделяются без необходимости срочного поиска сторонних частных инвесторов. В этих условиях основным приоритетом для создания совместных проектов МЧП стало, в первую очередь, образование, включая спортивное. Выбор такого приоритета обусловлен также и постоянно растущим населением Сургута в целом, который демонстрирует весьма быстрые темпы роста в категории городов до 500 тысяч населения – около 7-8 тысяч в год стабильно (в сравнительной перспективе это

¹⁹¹ РИА Новости. Рейтинг социально-экономического положения регионов – 2019 (расчеты РИА. Рейтинг по данным Росстата, Минфина и Федерального казначейства) URL: <https://riarating.ru/infografika/20190604/630126280.html> (Дата обращения 17.12.2020).

+2% в год), начиная с 2011 года, а также весьма высоким естественным приростом населения, где уровень рождаемости в 3,1 раза превышает уровень смертности, а несовершеннолетние составляют 21% от всего населения муниципалитета¹⁹².

Таким образом, с учетом относительно долгого процесса принятия и исполнения решений в традиционной системе государственного и местного управления в России, муниципальная администрация одного из самых экономически успешных российских регионов отдает безусловный приоритет именно проектам МЧП, связанным с дошкольным и школьным образованием, так как такие проекты в условиях вышеописанной благоприятной демографической ситуации представляются крайне выгодными как для самой местной администрации, так и для частных инвесторов, которые получают стабильно окупаемые и все больше и больше востребованные в ближней и дальней перспективе объекты – частные или государственные школы, спортивные интернаты и детские сады.

Еще одним специфическим аспектом развития проектов МЧП в Сургуте и ХМАО-Ю в целом является предпочтение краткосрочным инвестиционным договорам с частными инвесторами, со средним сроком действия около 2 лет. Это объясняется как изначально достаточными объемами привлекаемого финансирования, так как основными частными партнерами в регионе традиционно становятся средние и крупные строительные компании, так и четкой привязкой образовательных учреждений (в том случае, если проект МЧП касается именно образования) к стандартному учебному календарю – сроки сдачи проектов очень часто фиксируются концом августа. Договоры о концессии объектов в данном случае встречаются намного реже, чем в среднем по другим российским регионам, но касаются также практически исключительно образовательных учреждений, но и в этом случае сроки концессии также значительно меньше среднероссийских – около 7-8 лет с учетом всех планово-

¹⁹² Официальный интернет-портал Сургутского района ХМАО-Ю. Демографическая ситуация в Сургутском районе и тенденции ее развития. URL: http://www.admsr.ru/work/scs/demography/presentation_materials/ (Дата обращения 17.12.2020).

подготовительных работ¹⁹³. Таким образом, муниципальными властями Сургутского района за период 2017 – середины 2019 гг. было заключено 8 соглашений о проектах МЧП, из которых 6 являются проектами по строительству образовательных учреждений – детских садов и общеобразовательных средних школ¹⁹⁴. В целом практика использования проектов МЧП и, соответственно, финансирования частных инвесторов именно в сфере образования позитивно оценивается муниципальным руководством Сургутского района, и на период до конца 2019 года муниципалитет предоставил частным инвесторам еще несколько новых возможностей для проектов МЧП, которые связаны исключительно с образованием и конкретно – строительством новых школ на территории района¹⁹⁵.

При этом анализ всего объема реализуемых с 2017 года по настоящее время проектов МЧП по всем муниципалитетам ХМАО-Ю демонстрирует общую тенденцию, свойственную большей части российских регионов, которая заключается в значительном преобладании сферы ЖКХ и сопутствующей инфраструктуры среди реализуемых проектов МЧП в целом. Во многом это объясняется разницей в среднем экономическом и инфраструктурном уровне развития между Сургутским и Ханты-Мансийским районами с одной стороны, которые в целом концентрируются на вопросах образования и благоустройства городских территорий, и остальными районами ХМАО-Ю, для которых вопрос качественной инфраструктуры ЖКХ, особенно с учетом климатических условий региона, по-прежнему остается приоритетным, несмотря на то, что не стоит так остро, как во многих других регионах России, особенно дальневосточных.

¹⁹³ Официальный инвестиционный портал муниципального образования «Сургутский район». Реестр заключенных концессионных соглашений муниципального образования «Сургутский район» URL: <http://www.admsr.ru/upload/iblock/01a/reestr-zaklyuchennykh-kontsessionnykh-soglasheniy.pdf> (Дата обращения 19.12.2020).

¹⁹⁴ Официальный инвестиционный портал муниципального образования «Сургутский район». Реестр реализуемых проектов муниципально-частного партнерства. <http://www.admsr.ru/invest/partnership/2645/> (Дата обращения 19.12.2020).

¹⁹⁵ Администрация Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Постановление №5149 от 21 декабря 2018 года «Об утверждении перечня объектов, в отношении которых в 2019 году планируется заключение концессионных соглашений». URL: http://www.admsr.ru/upload/iblock/30d/perechen-obektov_-v-otnoshenii-kotorykh-planiruetsya-zaklyuchenie-kontsessionnykh-soglasheniy-_postanovlenie-administratsii-surgutskogo-rayona-ot-21.12.2018-_-5149_.pdf (Дата обращения 19.12.2020).

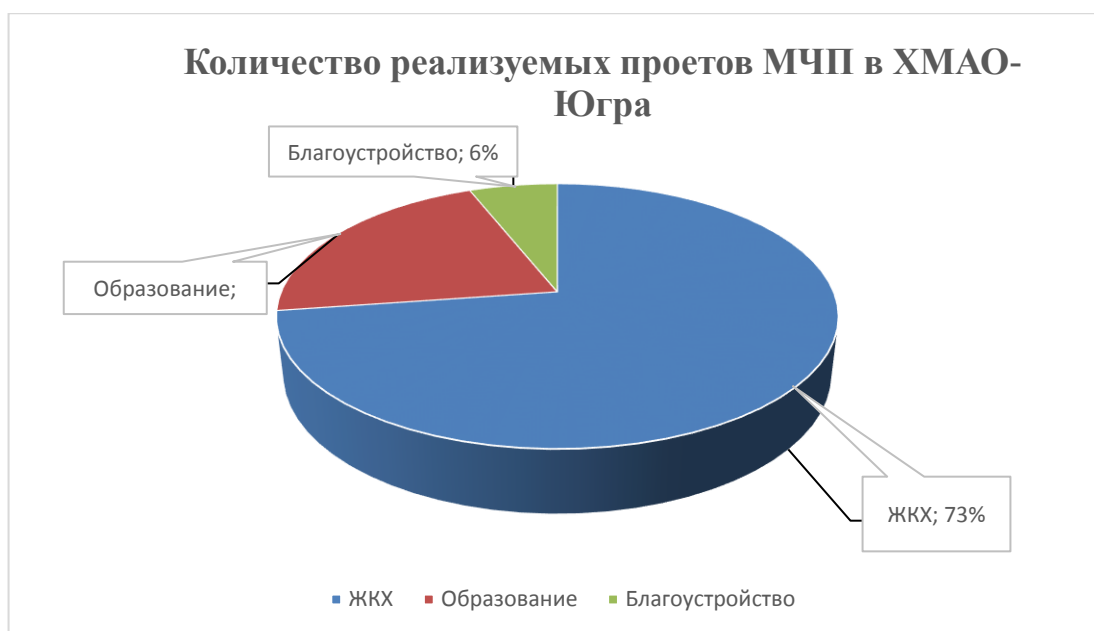
С учетом этой диспропорции между приоритетными сферами реализации проектов МЧП по различным районам ХМАО-Ю, можно констатировать тот факт, что итоговое распределение по приоритетам использования проектов МЧП по ХМАО-Ю в целом не демонстрирует принципиальных отличий от ранее проанализированных в данном исследовании регионов Вологодской области и Республики Башкортостан.

Подобная тенденция, четко демонстрирующая основные приоритеты абсолютного большинства муниципалитетов Российской Федерации в поиске частных инвестиций, наблюдается также и в иных российских регионах, не вошедших в предметный анализ в рамках данного исследования. Так, например, реализации проектов МЧП в области ЖКХ и сопутствующей инфраструктуры является основным приоритетом в таких регионах, как Новгородская, Новосибирская и Томская области, а также входящая в 13 выполняющих бюджетную дисциплину российских регионов Саратовская область¹⁹⁶. Фактически, по состоянию на середину 2019 года, общий объем проектов МЧП, так или иначе связанных с ЖКХ и сопутствующей инфраструктурой, в целом по регионам России превышает совокупный объем любой другой используемой сферы проектов МЧП, причем, такая корреляция наблюдается как в экономически депрессивных регионах, так и в регионах стабильно высокого уровня экономического развития.

Диаграмма № 6. Распределение всех реализуемых проектов МЧП в муниципалитетах Ханты-Мансийского автономного округа – Югра по сферам социально-экономической деятельности на период с января 2017 по сентябрь 2019 г. Авторская визуализация расчетов на основании официального реестра реализуемых проектов МЧП, подготовленного Департаментом экономического развития ХМАО-Ю¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Есин В.А. Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 64.

¹⁹⁷ Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Реестр соглашений о государственно-муниципально-частном партнерстве. URL:



Таким образом, можно сделать следующие выводы.

После вступления в законную силу Федерального закона №224-ФЗ в январе 2016 года, большинство российских регионов, вне зависимости от их социально-экономического положения или географического расположения, активизировали процесс поиска частных инвесторов для реализации проектов МЧП самой разной направленности и любых объемов – от небольших, в виде проектов благоустройства отдельных скверов и спортивных площадок, до исчисляемых в сотнях миллионов рублей особо крупных проектов строительства новых учебных и спортивных комплексов, где дополнительным гарантом и контролером над муниципальными властями выступают региональные правительства или профильные региональные министерства. С учетом времени, необходимого на первичные согласования и т.д., можно с уверенностью заявить, что уже 2017 год стал годом резкого, практически взрывного роста по общему количеству официально согласованных и запущенных в реальный производственный процесс различных проектов МЧП по всей России, практически без исключений. При этом некоторые регионы уже имели на тот момент полезный опыт внедрения проектов МЧП в пилотном или экспериментальном порядке – особенно это касается Республики Бурятия и Республики Башкортостан. В этих регионах совокупные

объемы финансовой оценки согласованных проектов МЧП на данный момент превышают среднероссийские.

При анализе конкретных сфер применения уже согласованных и запущенных в производственный цикл проектов МЧП, безусловным лидером, перекрывающим все остальные сферы в разы, являются проекты МЧП, направленные на строительство, капитальный ремонт или модернизацию систем ЖКХ и сопутствующей инфраструктуры. Причем в этом случае не имеют принципиального значения остальные базовые характеристики того или иного региона – крайне высокая заинтересованность именно в привлечении частных инвестиций в систему ЖКХ в любом виде одинаково активно демонстрируют и регионы с хроническим серьезным дефицитом бюджета, и регионы с профицитом бюджета в 60% и более. По мнению автора, это наглядно демонстрирует самую болезненную точку местных экономических систем абсолютного большинства российских регионов, но в то же время позволяет констатировать тот факт, что с формированием системного подхода к реализации МЧП в России именно эта, самая болезненная точка всей экономики и социальной сферы, может быть успешно преодолена.

Определенные различия в подходах к реализации проектов МЧП среди российских регионов наблюдаются при анализе последующих после ЖКХ сфер, в которые осуществляется привлечение частных инвестиций. В случае регионов со стабильным дефицитом бюджета безусловным приоритетом после ЖКХ являются проекты МЧП, связанные с реконструкцией или капитальным ремонтом социальных и медицинских объектов – в данном случае имеются ввиду поликлиники, больницы, интернаты постоянного содержания, дома престарелых, и т.д. В то же время, в случае регионов со стабильным профицитом бюджета вторым после ЖКХ приоритетом являются образовательные объекты – в первую очередь, школы и детские сады, а также смешанные образовательно-спортивные детско-юношеские школы, центры творчества и т.д. Также, в случае социально-экономически высокоразвитых регионов, определенно заметную (но не большую, в сравнительном отношении) часть занимают проекты масштабного

благоустройства муниципальных территорий – разбивка или расширение существующих парков, создание новых рекреационных зон для отдыха людей, строительство или восстановление фонтанов и их комплексов и т.д. В регионах со сложным социально-экономическим положением подобного рода проекты занимают статистически незначительное положение, что также демонстрирует тот факт, что муниципальные власти на данный момент стали активно продвигать возможности создания проектов МЧП с частными инвесторами именно в тех сферах, которые представляются им наиболее проблемными и требующими безотлагательного решения. Таким образом, несмотря на тот факт, что на данный момент, к сожалению, вопросы благоустройства общественных пространств в большинстве городов остаются решаемыми «по остаточному принципу», можно констатировать, что внедрение института МЧП было воспринято в целом позитивно, и активно используется муниципальными властями практически во всех российских регионах.

При этом приходится также констатировать, что при сравнении финансовых объемов реализуемых проектов МЧП в разных регионах, существует очень четкая взаимосвязь между социально-экономическим положением региона и объемами частного финансирования проектов МЧП, которые согласуются муниципальными властями региона. Например, в одном из самых экономически развитых регионов России – Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – совокупный объем некоторых проектов МЧП, предлагаемых к рассмотрению, может достигать одного миллиарда рублей, а в то же время средний совокупный объем одного проекта МЧП достигает только 60 миллионов рублей. Таким образом, экономически высокоразвитые регионы и, соответственно, муниципалитеты могут предложить, и сами в этом наиболее заинтересованы, проекты, соответствующие среднему уровню их бюджетов, что может неблагоприятно сказаться на малых и депрессивных муниципалитетах, особенно моногородах.

2.4. Тенденции и перспективные направления развития муниципально-частного партнерства в России

На современном этапе развития муниципально-частного партнерства эксперты отмечают уверенное численное превосходство проектов, преимущественно в ЖКХ, с незначительным финансированием в каждом отдельном проекте. Однако инвесторы начинают проявлять активность в здравоохранении, развитии комфортной городской среды, образовании и спорте – за последний год фиксируется прирост более ста проектов МЧП¹⁹⁸, однако это еще очень незначительные цифры. Муниципально-частное партнерство выступает здесь, по мнению Ломиворотовой М.В., в качестве «формы оптимизации исполнения властью своих функций, в частности при реализации национальных проектов и программ»¹⁹⁹.

Тенденции муниципально-частного партнерства в социальной сфере в первом полугодии 2019 года отображены на рисунке ниже.

Диаграмма № 7. Количество заключенных проектов МЧП в социальной сфере



¹⁹⁸ Государственно-частное партнерство. Интернет-портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://xn--c1ayx.xn--p1ai/?page_id=89 (Дата обращения 21.12.2020).

¹⁹⁹ Ломиворотова М.В. Муниципально-частное партнерство как необходимое условие реализации национальных проектов // Теория и практика современной науки. 2021. № 5 (71). С. 130-133.

В целом можно отметить доминирование дошкольных и общеобразовательных учреждений. Далее, в соответствии с политическими трендами, следуют объекты спортивной направленности. Рассмотрим тенденции развития в каждой из вышеуказанных сфер. Вначале проанализируем более подробно образовательные проекты.

Важнейшим индикатором политики региона и муниципалитета выступает уровень развития системы образования в целом и образовательной инфраструктуры, в частности. Способность региональных и муниципальных властей решать насущные проблемы демонстрируется избирателям и федеральному центру открытием нового дошкольного учреждения, образовательной организации, учебного заведения среднего и высшего профессионального образования. Цели развития образования в стратегической перспективе на период до 2024 года (заявлены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года) определяют особое внимание к образованию. Государственная программа РФ «Развитие образования» детализирует их. Серьезное внимание к сфере образования все еще не исключает насущную потребность строительства образовательных объектов с обеспечением соответствующего финансирования. «Ключевой возможностью на текущий момент видится реализация проектов модернизации инфраструктурного обеспечения образования через государственно-частное партнерство и муниципально-частное партнерство. При этом очевидно, что частные инвестиции в сфере образования будут играть все большую роль в перспективе как минимум ближайших 5-7 лет.

На данный момент предлагается два инструмента модернизации образовательной инфраструктуры – это государственно-частное/муниципально-частное партнерство (224-ФЗ) и концессии (115-ФЗ)»²⁰⁰. Однако следует отличать текущий 224-ФЗ от исторического регионального законодательства, которое сейчас не действует, но по которому зачастую финансировались первые

²⁰⁰ Анализ ГЧП и концессионных проектов в сфере образования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1645518370&tld> (Дата обращения 22.12.2020).

образовательные проекты. В соответствии со статьей 8 (224-ФЗ)²⁰¹ предложение о реализации проекта муниципально-частного партнерства (например, строительства школы) должно включать сведения об эффективности проекта и обоснование его сравнительного преимущества. Очевидно, что сравнение эффективности бесплатных бюджетных денег и платных инвестиций строителя школы будет не в пользу последнего. Однако мы понимаем, что частный партнер появляется, когда денег на школы в бюджете нет, и корректнее сравнивать эффективность заемных бюджетных средств с МЧП-моделью. И здесь инвесторы научились (а банки помогли) демонстрировать положительные показатели проекта, о чем свидетельствуют недавние успешные проекты муниципально-частного партнерства в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.

С развитием муниципально-частного партнерства в спортивной сфере также не все однозначно. Поддержание здорового образа жизни возводится на государственный уровень. С одной стороны, растет спрос со стороны населения на доступность спортивной инфраструктуры. С другой стороны, денег в бюджете на строительство спортивных объектов намного меньше, чем хотелось бы.

Вступивший в силу закон о ГЧП/МЧП²⁰² дал правовую основу для изменения условий реализации ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в РФ на 2016-2020 годы». В новых условиях инвестор может взять часть финансового бремени за финансирование строительства объекта, а также решение вопросов, связанных с развитием проекта на разных стадиях, тем самым снимая эти обязанности с публичного партнера²⁰³.

²⁰¹ Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения 22.12.2020).

²⁰² Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения 22.12.2020).

²⁰³ Колобков: развитие спортивной отрасли невозможно без партнерства бизнеса и государства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rusinvestforum.org/news/gchp-v-sporte-problemy-i-perspektivy/> (Дата обращения 22.12.2020).

Необходимо отметить, что в последнее время начали появляться проекты муниципально-частного партнерства в сфере спортивной инфраструктуры.

Так, в апреле 2018 года в Татарстане мэрия Набережных Челнов по инициативе частной стороны заключила первое в России соглашение о муниципально-частном партнерстве по 224-ФЗ в целях строительства спортивно-оздоровительного комплекса. Об этом сообщили в Агентстве инвестиционного развития РТ. «Татарстану первому из российских регионов удалось реализовать проект ГЧП по 224-ФЗ. Согласно тексту соглашения, частный партнер проекта в лице ООО «Аква-Регион» построит, а также в дальнейшем будет эксплуатировать спортивно-оздоровительный комплекс в районе пересечения набережной Габдуллы Тукая и ул. В. Гостева, предназначенный для посещения жителями города, включая группы людей с ограниченными возможностями и детей из малообеспеченных семей. Для этих групп услуги фитнеса частный партнер будет оказывать бесплатно. Также для работы комплекса за счет средств инвестора планируется выполнить работы по благоустройству территории. Соглашение о МЧП рассчитано на 10 лет, ориентировочный объем инвестиций составит 221 млн руб. Согласно соглашению, строительство спорткомплекса стартовало в 3-м квартале 2020 года и продлится до 2021 года. Эксплуатироваться объект частным инвестором начнет в 2021 году, после чего в течение двух месяцев будет осуществлена государственная регистрация права собственности инвестора на созданный им объект. Впервые Республика Татарстан представила планы по строительству спортивно-оздоровительного комплекса на стратегической сессии Программы поддержки проектных инициатив, состоявшейся в рамках I Форума Приволжского федерального округа по ГЧП 13 ноября 2017 года.

В 2018 году Администрация г. Волгограда заключила соглашение о муниципально-частном партнерстве по 224-ФЗ в целях строительства спорткомплекса и Центра дополнительного образования на территории Центрального района города. Частным партнером проекта выступило ЧОУ СОШ

«Поколение»²⁰⁴. Согласно условиям соглашения, объекты социальной инфраструктуры будут созданы за счет средств частного инвестора в размере 40 млн рублей (по 20 млн для каждого объекта)²⁰⁵.

Установлено, что после ввода в эксплуатацию Центра дополнительного образования и спорткомплекса у частного партнера возникает право собственности на созданные объекты, для последнего предусмотрена последующая передача в собственность публичного партнера после возмещения финансовых затрат частного партнера. Планируется, что публичный партнер возместит затраты инвестора на строительство спорткомплекса путем предоставления субсидий из бюджета Волгограда в период 2020-2021 годов в предельном объеме 14,4 млн руб. Реализация проекта будет способствовать созданию дополнительных мест для предоставления общедоступного общего, спортивного и дополнительного образования, формированию образовательной сети и финансово-экономических механизмов, обеспечивающих равный доступ населения к качественным услугам образования.

Еще один успешный пример муниципально-частного партнерства за 2018 год – это реконструкция и эксплуатация спортивного комплекса «Олимп» и открытие гостиницы и центра экипировки в г. Солнечногорск Московской области. «В результате был запущен процесс организации реконструкции ФОК «Олимп» путем совместного взаимодействия в рамках МЧП. Моделью реализации такого партнерства было выбрано создание правоотношений между ООО «Семь вершин» и Солнечногорским муниципальным районом в форме соглашения, заключаемого в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». ООО «Семь вершин»

²⁰⁴ В Татарстане и Волгоградской области заключены первые соглашения о МЧП по 224-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/v-tatarstane-i-volgogradskoj-oblasti-zaklyuchenyi-pervyie-soglasheniya-o-mchp-po-224-fz.htm> (Дата обращения 22.12.2020).

²⁰⁵ В Татарстане и Волгоградской области заключены первые соглашения о МЧП по 224-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/v-tatarstane-i-volgogradskoj-oblasti-zaklyuchenyi-pervyie-soglasheniya-o-mchp-po-224-fz.htm> (Дата обращения 22.12.2020).

направило в адрес Администрации предложение о заключении концессионного соглашения о реконструкции ФОК «Олимп». Между ООО «Семь вершин» и муниципальным образованием «Солнечногорский муниципальный район Московской области» заключено концессионное соглашение о реконструкции и эксплуатации объекта спорта «Физкультурно-оздоровительный комплекс «Олимп» в городе Солнечногорск Московской области» от 25.07.2018 г.»²⁰⁶.

В перспективных планах физкультурно-оздоровительного комплекса «Олимп» открытие секций по девяти спортивным направлениям, среди которых футбол, плавание, теннис, единоборства, художественная гимнастика, шахматы и др.; предоставление занятий для категорий граждан, имеющих льготы, без оплаты. В реконструкции и эксплуатации ФОК, который предназначен для оказания социальных услуг, работы секций, проведения соревнований и чемпионатов разных уровней (региональный, всероссийский, международный) заключается суть проекта. С целью осуществления деятельности по концессионному соглашению предусмотрено создание гостиницы, экипировочного центра и парковки. «Общий объем инвестиций – 60 млн рублей. Срок реализации – 10 лет. Планируемая чистая прибыль – 15 560 160 рублей в год. Срок окупаемости проекта составит 3 года. ... После окончания срока действия концессионного соглашения ФОК «Олимп» возвращается во владение концеденту, но в собственности концессионера остаются возведенные силами концессионера гостиница и экипировочный центр, которые совместно с реконструированным ФОК составят соответствующую экосистему, в которой вновь возведенные объекты будут удовлетворять потребности жителей города, гостей, которые не могут быть обеспечены возможностями одного ФОК»²⁰⁷. Исследователи Галушевский И.С., Юркова С.Н. предлагают обратить особое

²⁰⁶ В Московской области заключено концессионное соглашение о реконструкции физкультурно-оздоровительного комплекса [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/v-moskovskoy-oblasti-zaklyucheno-koncessionnoe-soglasenie-o-rekonstrukcii-fizkulturno-ozdorovitelnogo-kompleksa.html> (Дата обращения 28.12.2020).

²⁰⁷ В Московской области заключено концессионное соглашение о реконструкции физкультурно-оздоровительного комплекса [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/v-moskovskoy-oblasti-zaklyucheno-koncessionnoe-soglasenie-o-rekonstrukcii-fizkulturno-ozdorovitelnogo-kompleksa.html> (Дата обращения 28.12.2020).

внимание на механизм муниципально-частного партнерства и процесс коммуникационного продвижения организуемых мероприятий с целью повышения уровня доступности спортивно-оздоровительных услуг и увеличения количества граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом²⁰⁸.

В настоящее время серьезным сдерживающим фактором для развития проектов муниципально-частного партнерства является отсутствие типовых проектных решений. Из-за этого бизнесмены не всегда адекватно могут оценивать целесообразность реализации проектов. Для решения данной проблемы считаем необходимым создание базы типовых проектов, их последующее тиражирование в различных регионах и муниципалитетах, что может не только снизить стоимость проекта, но и при наличии которых инвестор с большей долей уверенности сможет принять для себя решение об участии в создании объектов в сфере физической культуры и спорта в рамках муниципально-частного партнерства.

Создание вышеназванных объектов в совокупности позволит решить основные задачи отрасли, а именно: создание условий для занятий массовым спортом, для развития спорта высших достижений и формирования и подготовки спортивного резерва. Потребность муниципальных образований в создании объектов инфраструктуры для занятий массовым спортом остается высокой и будет увеличиваться в ближайшие годы. Это обусловлено рядом факторов: во-первых, в соответствии с целевыми показателями количество занимающихся физической культурой и спортом значительно возрастает²⁰⁹ от общего количества населения. Во-вторых, необходимо принимать во внимание возвращение нормативов ГТО, подразумевающих создание спортивных комплексов и площадок, оснащенных базовым инвентарем, требования к созданию условий

²⁰⁸ Галушевский И.С., Юркова С.Н. Организация и развитие физической культуры и спорта на муниципальном уровне в современной России // Конференциум АСОУ: сборник научных трудов и материалов научно-практических конференций. 2021. № 2.

²⁰⁹ Андросова Г. А., Мяконьков В. Б. Экономические аспекты федеральных целевых программ развития физической культуры и спорта // Ученые записки университета Лесгафта. 2018. №7 (161).

доступности спортивных занятий для инвалидов, а также общую тенденцию к ведению здорового образа жизни. Наилучшим потенциалом для удовлетворения потребности в объектах массового спорта обладают физкультурно-оздоровительные комплексы с плавательными бассейнами. В соответствии с итогами реализации Федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы» уровень обеспеченности Российской Федерации бассейнами составил 9,2% от норматива, в то время как в отношении спортивных залов и плоскостных сооружений данный показатель составил 39,3% и 60,4% соответственно²¹⁰. Таким образом, относительно других видов спортивной инфраструктуры, уровень обеспеченности бассейнами самый низкий, в то время как спрос на такие услуги со стороны населения стабильно растет.

Капитальные затраты на создание ФОК с плавательными бассейнами составляют в среднем 150–300 млн руб., а сроки окупаемости находятся в пределах 4–6 лет²¹¹.

Если дать муниципалитету полномочия самостоятельно распоряжаться землей (по существующим соглашениям, данная функция осуществляется региональным правительством), то ситуация изменится следующим образом: денег все равно нет, но пока есть ресурс в виде земли, который можно использовать в виде объекта МЧП со стороны муниципалитета. Например, бизнес не решается строить физкультурно-оздоровительные комплексы, но может их успешно эксплуатировать. В городском округе имеется 12 земельных участков для возведения подобных физкультурно-оздоровительных объектов, а все решения и разрешительная документация утверждаются в региональном правительстве после длинных и забюрократизированных процедур. Это касается практически всех направлений деятельности муниципалитета, на территории

²¹⁰ Андросова Г. А., Мяконьков В. Б. Экономические аспекты федеральных целевых программ развития физической культуры и спорта // Ученые записки университета Лесгафта. 2018. №7 (161).

²¹¹ Спортивные сооружения: в поисках финансовой гармонии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.s-bc.ru/news/sportivnye-sooruzhenija-v-poiskah-finansovoj-garmonii.html> (Дата обращения 28.01.2021).

которых присутствует материальный ресурс в том или ином виде.

Такие характеристики ФОК делают их привлекательными для инвесторов, а также позволяют рассматривать возможность софинансирования из бюджета затрат на их создание. Создание ледовых дворцов спорта и спортивных центров с футбольными полями позволит создать условия как для профессиональных спортсменов, так и для населения в рамках оказания коммерческих услуг, что поспособствует и развитию массового спорта в муниципалитетах.

Очень важно отметить, что привлечение предпринимателей в отрасль физкультуры и спорта вполне способно повысить финансовую эффективность муниципальных услуг в этой сфере и сделать пользование катками, бассейнами, спортивными залами и другими объектами выгодным как бизнесу, так и муниципалитетам. При этом объекты продолжают приносить пользу обществу и выполняют свою основную функцию – организация досуга для граждан. Таким образом, муниципальные власти гарантируют публичным партнерам понятные «правила игры» и стабильную прибыль, а бизнес, в свою очередь, создает инфраструктуру для спорта и эффективно ею управляет.

Здесь принципиальными являются ряд позиций:

1. Муниципально-частное партнерство в сфере спорта достаточно масштабно и уникально в сравнении со многими проектами МЧП в других направлениях, исходя из этого, требуется достаточно большое количество капитальных и эксплуатационных затрат.

2. Проекты должны создаваться на условиях, выгодных обеим сторонам партнерства, ведь муниципально-частное партнерство – это не спонсорство.

3. Муниципально-частное партнерство не приравнивается к муниципальному заказу, либо заказу на него государства, даже при возведении социально значимых объектов инфраструктуры.

Рассмотрим современные тенденции развития муниципально-частного партнерства в здравоохранении, как важнейшей отрасли социальной сферы.

Заместитель министра здравоохранения С. Краевой высказался о соглашениях МЧП, как о факторе развития высокотехнологичной

инфраструктуры в системе здравоохранения России. Безусловно, это высказывание не является подтверждением принципиального перелома в намерениях государственных структур в отношении бизнеса, однако является важным политическим заявлением, которое формирует потребность государства в муниципально-частном партнерстве и частных инвестициях в медицину, а также может стать отправной точкой для развития партнерства муниципалитетов и бизнеса в данной сфере.

В Министерстве здравоохранения также отметили необходимость создания правовых условий для заключения соглашений ГЧП/МЧП с медицинскими организациями, которые участвуют в реализации программы обязательного медицинского страхования²¹².

Эта концепция была поддержана координационным советом, одновременно было предложено включение в законопроект дополнительных условий для тех регионов, в которых принимают решения о ГЧП/МЧП с учетом возможных экономических последствий таких изменений.

Такую позицию государственных органов вполне можно связать со случаями, когда соглашения муниципально-частного партнерства были уже на стадии подписания, но так и не были заключены (к примеру, в 2018 г. в Мурманске), или стороны решили совершить досрочное расторжение (например, в Башкортостане в связи с салаватским роддомом)²¹³.

В то же время предприниматели отмечают длительные сроки подготовки необходимой документации и порой заведомо невыгодные условия, предложенные государственными структурами, зачастую это партнерство лишено экономического смысла. Подобного рода обстоятельства стали барьером в реализации проекта муниципально-частного партнерства реконструкции

²¹² ГЧП в здравоохранении возьмет пример с ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://hospitalmanagers.ru/novosti/gchp-v-zdravoohranenii-voz-met-primer-s-zhkh/> (Дата обращения 19.02.2021).

²¹³ ГЧП в здравоохранении возьмет пример с ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://hospitalmanagers.ru/novosti/gchp-v-zdravoohranenii-voz-met-primer-s-zhkh/> (Дата обращения 19.02.2021).

родильного дома № 17 в Санкт-Петербурге.

Для решения обозначенной проблемы, по нашему мнению, необходимо обеспечение упрощенного перехода на концессионные соглашения, такой опыт уже имеется в сфере ЖКХ. На данный момент все согласования параметров проекта МЧП занимают около 12 месяцев, затем предприниматель может потратить еще полгода и более на прохождение конкурса. Если его отменить, это существенно сократит сроки заключения концессионных соглашений.

Несмотря на вышеперечисленные трудности, положительная практика муниципально-частного партнерства в сфере здравоохранения начинает складываться, что подтверждается рядом примеров.

Одним из пионеров был проект строительства медцентра, который специализируется на оказании высокотехнологичной медицинской помощи гражданам с наличием сердечно-сосудистых заболеваний. Партнерство было заключено между Администрацией Старооскольского городского округа и ООО «Клиника сердца». Сроки реализации проекта муниципально-частного партнерства: 2016-2046 гг. Объем финансирования составляет 238,75 млн руб.²¹⁴.

Примером успешной практики применения механизма муниципально-частного партнерства является реализация в Нижнем Тагиле инвестиционного проекта: «Строительство многопрофильного медицинского центра с жилыми апартаментами для сотрудников и пациентов». Целью проекта является создание эффективно работающего многопрофильного медицинского центра с современными высокотехнологичными хирургическими (в том числе малоинвазивными) и амбулаторными инновационными методиками и технологиями диагностирования, лечения, оперативного вмешательства и реабилитации пациентов с проблемами в области опорно-двигательного аппарата, а также 10-15 наиболее распространенных в регионе заболеваний²¹⁵.

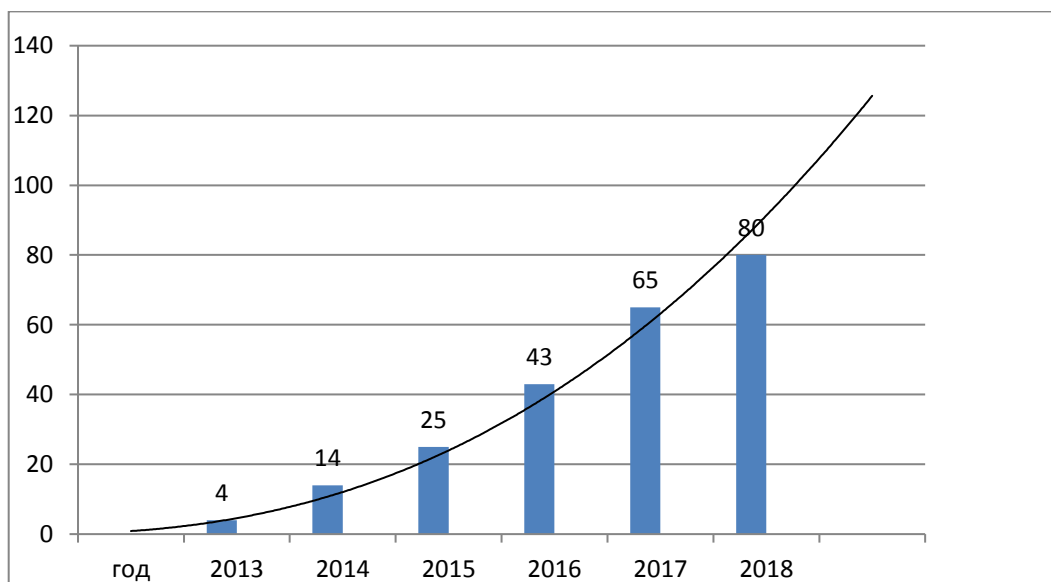
²¹⁴ Официальный сайт органов местного самоуправления Старооскольского городского округа Белгородской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oskolregion.ru/investicii/municipalno-chastnoe-partnerstvo/> (Дата обращения 19.02.2021).

²¹⁵ Инновационные технологии в области здравоохранения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://viafuture.ru/katalog-idej/innovatsii-v-zdravoohranenii> <https://viafuture.ru/katalog-idej/innovatsii-v-zdravoohranenii> (Дата обращения 19.02.2021).

Готовятся новые соглашения о муниципально-частном партнерстве. Так, в Уфе рассчитывают на принципах МЧП создать центр паллиативной помощи, произвести модернизацию центрального стерилизационного отделения больницы скорой медицинской помощи²¹⁶.

Необходимо отметить, что одной из главных современных задач муниципальных образований является обеспечение граждан не только образованием, медицинскими услугами, возможностью заниматься спортом, но и формированием целостной городской среды, которая будет комфортна для жизни людей. Безусловным государственным трендом последних лет является создание комфортной городской среды на основе цифровизации муниципального управления, построения системы «Умный город». Все это требует больших финансовых вложений, и без частных инвестиций и партнерства бизнеса и муниципальных властей не обойтись. Уже сегодня вложения в умную городскую инфраструктуру показывают стремительный рост (см. рис. 16).

Рисунок № 16. Количество проектов ГЧП/МЧП в инфраструктуре «умных городов»



²¹⁶ ГЧП в здравоохранении возьмет пример с ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://hospitalmanagers.ru/novosti/gchp-v-zdravoohranenii-voz-met-primer-s-zhkh/> (Дата обращения 19.02.2021).

Как видно из графика, количество такого рода партнерств ежегодно увеличивается и имеет огромный потенциал для развития.

Обратимся к терминологии. Понятие «Умный город» может восприниматься двояко:

1. Как формат менеджмента процессами, происходящими в городе, который основывается на применении цифровых технологий и искусственного интеллекта;
2. Нормативный документ – ведомственный проект цифровизации городского хозяйства «Умный город»²¹⁷. Каждый муниципалитет, исходя из своей специфики, строит свою концепцию умного города²¹⁸.

Также муниципальное образование самостоятельно определяет приоритетные направления цифровой трансформации своего городского хозяйства, основываясь на ключевых для этой сферы федеральных документах (национальный проект «Жилье и городская среда», планы мероприятий программы «Цифровая экономика Российской Федерации»)²¹⁹.

Ведомственный проект «Умный город»²²⁰ реализуется в рамках двух национальных проектов: «Жилье и городская среда»²²¹ и «Цифровая экономика Российской Федерации»²²². Средства федерального бюджета в рамках ведомственного проекта предполагается выделить на следующие направления:

²¹⁷ Минстрой России подготовил методические рекомендации для регионов по проекту «Умный город» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/minstroy-rossii-podgotovil-metodicheskie-rekomendacii-dlya-regionov-po-proektu-umnyy-gorod.html> (Дата обращения 25.02.2021).

²¹⁸ Минстрой России подготовил методические рекомендации для регионов по проекту «Умный город» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/minstroy-rossii-podgotovil-metodicheskie-rekomendacii-dlya-regionov-po-proektu-umnyy-gorod.html> (Дата обращения 25.02.2021).

²¹⁹ Централизация для цифровизации. Новые технологии даются регионам с трудом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4047075> (Дата обращения 28.02.2021).

²²⁰ Проект цифровизации городского хозяйства «Умный город» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/> (Дата обращения 28.02.2021).

²²¹ Национальный проект «Жилье и городская среда» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/projects/selection/735/35560/> (Дата обращения 28.02.2021).

²²² Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (Дата обращения 28.02.2021).

создание институциональных предпосылок для ускоренной и эффективной цифровой трансформации сферы городского хозяйства; запуск системы апробации передовых цифровых и инженерных решений, организационно-методических подходов и правовых моделей, применяемых для цифрового преобразования в сфере городского хозяйства на 2019-2024 годы (всего в размере 12 000 млн рублей)²²³.

Повышение удобства использования населением городской инфраструктуры – одна из основных целей муниципалитетов на сегодняшний день.

Многие эксперты приводят в пример Якутск, как город, добившийся успехов в цифровизации городской среды. Еще шесть лет назад Якутск в числе первых российских городов начал внедрять проекты «смарт сити». Среди реализованных проектов — система универсальной электронной оплаты проезда в городском транспорте, мобильное приложение «Умный транспорт», электронная система пропусков и питания в школах, система дистанционной передачи данных общедомовых приборов учета, точки доступа к бесплатному Wi-Fi, система мониторинга пожарной безопасности. В дальнейшем практика должна быть распространена на всей территории республики. «Власти обозначили первоочередные задачи, связанные с созданием ситуационного центра, внедрением системы управления городским хозяйством, управление потерями, умное водоснабжение и водоотведение, электронную модель территориальной схемы обращения с отходами, повышение энергоэффективности и энергосбережения. В 2018 году на якутской телевышке на высоте 128 метров были установлены две интеллектуальные камеры видеонаблюдения высокого разрешения с возможностью 30-кратного оптического зума, которые планируется использовать для мониторинга лесных пожаров, паводка, несанкционированного выхода транспорта на лед и несанкционированного выброса мусора. В рамках муниципально-частного партнерства в городе появились 24 теплые остановки,

²²³ Smart City: ключи от города! [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru-bezh.ru/anton-vasilev/26861-smart-city-klyuchi-ot-goroda/> (Дата обращения 28.02.2021).

оборудованные онлайн-табло, банкоматами и зарядными стойками. Часть из них раздает Wi-Fi.

В итоге Якутск стал одной из пилотных территорий для реализации ведомственного проекта Минстроя России «Умный город» — соответствующее соглашение было подписано в апреле 2019 года на Международном арктическом форуме в Санкт-Петербурге. За первые полгода были созданы региональный и муниципальный проектные офисы, утверждена дорожная карта.

Правительство Якутии активно привлекает японских бизнесменов для цифровизации различных областей промышленности, сельского хозяйства и городских инфраструктур, отмечает основатель блокчейн-платформы Universa Александр Бородич: «Японские компании видят перспективы для вложения средств в развитие, например, проектов возобновляемых источников энергии, строительство мостов, тепличных комплексов и, конечно, создание «умных городов»²²⁴. На прошедшем 3 сентября 2019 года Восточном экономическом форуме²²⁵ было объявлено, что помимо столицы региона Якутска к проекту «Умный город» присоединят еще девять городов, а сам проект будет реализовываться совместно с компанией Mitsui, Институтом Номура и правительством Якутии.

Одним из главных ограничений для цифровизации республики остается проблема инфраструктуры. «Довести каналы интернет-коммуникаций до дома каждого жителя региона является слабореализуемой задачей, как минимум, в ближайшее время. Поэтому одним из ключевых вопросов пока остается вопрос выравнивания тарифов на услуги интернет-связи между теми участками, где есть оптоволокно, и теми, где используется дорогая спутниковая связь»²²⁶. Все вышеперечисленное свидетельствует об огромном потенциале использования муниципально-частного партнерства для построения системы «Умный город».

²²⁴ Ставка на «цифру» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://plus.rbc.ru/news/5d8dcbe67a8aa92cef8383ba> (Дата обращения 28.02.2021).

²²⁵ forumvostok.ru / ВЭФ-2019

²²⁶ Smart City: ключи от города! [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru-bezh.ru/anton-vasilev/26861-smart-city-klyuchi-ot-goroda/> (Дата обращения 05.03.2021).

Важно отметить, что создание отдельных подсистем (элементов) «умного города» в рамках закона о ГЧП/МЧП или закона о концессионных соглашениях возможно как через заключение соглашений, в которых объектом будут являться объекты ИКТ (объекты информационных технологий, технические средства обеспечения функционирования, центры обработки данных), так и не ИКТ (инфраструктурные объекты, предусмотренные законодательством; элементы обустройства автомобильных дорог; объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений; объекты, предназначенные для благоустройства территорий; иные объекты).

Таким образом, изучив современную практику муниципально-частного партнерства в разных сферах, мы можем сделать определенные выводы.

Одним из двигателей эффективного развития муниципального образования является муниципально-частное партнерство. Отличие МЧП от ГЧП заключается не только в том, что вместо государства партнером является муниципалитет, но и в активном участии населения, в такого рода партнерских отношениях. Мы наблюдаем эффективную работу только в том случае, если свои усилия объединяют и координируют органы местного самоуправления, бизнес и население. Это совместная работа муниципальной власти и бизнеса над социально-экономическим развитием данной территории.

Задействуя свои наиболее сильные стороны, партнеры используют ресурсы наиболее эффективно. Также как и в случае с ГЧП, МЧП может осуществляться в следующих формах:

- контракты между муниципалитетами и частными компаниями;
- аренда малым бизнесом помещений муниципалитетов на особых условиях;
- концессионные соглашения, включающие в себя передачу частным партнерам прав на эксплуатацию объекта и извлечение прибыли.

Последний вариант является, пожалуй, наиболее эффективным и популярным способом выстраивания отношений между участниками МЧП. Муниципалитет закрывает финансовые бреши в проектах восстановления и

развития жилого фонда и инфраструктурных объектов. Бизнес получает возможность эксплуатировать муниципальные активы на льготных условиях, а также гарантии возврата инвестиций. Реализация «длинных» проектов, имеющих социальную значимость, но при этом довольно рискованных для частных инвесторов, становится уже вовсе не таким рискованным делом.

Концессионные соглашения заключаются на достаточно долгий срок, в среднем 25-40 лет.

Вот что мы получаем в результате:

- коммунальная инфраструктура получает «длинные» инвестиции на свое развитие;
- поскольку соглашение носит долгосрочный характер, появляется возможность осуществлять полноценное стратегическое планирование;
- повышается степень ответственности частного сектора, увеличивается доля муниципальных гарантий и, как результат, привлекается больший поток инвестиций в проекты МЧП;
- создаются новые рабочие места.

Обратной стороной медали является наличие рисков и препятствий к развитию МЧП, таких как *недостаточность финансирования муниципалитетов в условиях централизации экономики РФ, слабость законодательной базы, недостаток обученных специалистов, столкновение интересов между местными властями различных уровней (районными, городскими, областными) и т.д.* Полноценное развитие муниципально-частного партнерства возможно только в условиях взаимного доверия бизнеса и муниципалитетов. Для этого бизнес должен быть уверен, что муниципальные власти обладают достаточными полномочиями для решения возникающих в ходе осуществления проектов вопросов.

Все это может быть разрешено, по нашему мнению, путем создания единой государственной стратегии развития МЧП, формирования специальных консультационных центров, а также совершенствования отраслевого законодательства. Независимые структуры, ответственные за развитие

механизмов МЧП и привлечение инвесторов, могут выступать своего рода посредником между властями и представителями бизнеса.

Необходимо четкое распределение рисков между муниципалитетами и бизнесом. Схемы взаимодействия участников МЧП должны быть максимально прозрачными. Необходимо предоставлять концессионерам ясные и твердые гарантии окупаемости проектов. Разумеется, эта сфера особенно нуждается в определенных налоговых послаблениях. Муниципалитеты, с нашей точки зрения, должны получить четкие, законодательно прописанные полномочия при решении вопросов, связанных с разработкой и исполнением проектов МЧП.

К 2020 году в муниципалитетах уже накоплен опыт организации муниципально-частного партнерства. Однако его развитие в регионах нашей страны происходит совершенно по-разному и в различных масштабах. Это происходит по разным причинам, среди них неточности, которые возникают при реализации федерального закона. Безусловно, 224-ФЗ – это важная основа в развитии нормативной базы, обеспечивающей функционирование модели муниципально-частного партнерства между государственным и негосударственным секторами, между муниципалитетом и бизнес-структурами. Закон дает новые возможности для развития муниципальных образований.

Сотрудничество в виде партнерства в современный период является перспективным направлением для решения целого ряда проблем муниципальных образований, реализации их потенциальных возможностей. Одними из популярных форм муниципально-частного партнерства на территории муниципальных образований являются электро-, тепло- и водоснабжение жителей, водоочистка и отведение. На основе партнерских проектов происходит строительство и содержание муниципального жилого фонда. Такого рода проекты действуют в сфере физкультуры и спорта, культурно-досуговой сфере.

Популярными формами сотрудничества являются договоры аренды, соглашения о концессии, контракты на управление, формирование партнерских муниципально-частных субъектов хозяйствования.

Зачастую используется схема, при которой бизнес производит

софинансирование работ по благоустройству территории, проведению мероприятий городского масштаба. Это является довольно эффективной формой управления имуществом для небольших городов в условиях дефицита бюджета.

Однако в сфере муниципально-частного партнерства, относящейся к жилищно-коммунальному сектору, существуют определенные проблемы. Достаточно серьезные трудности в этом отношении испытывают малые города. Это чаще всего связано с заключением договоров МЧП. Трудности проявляются при их разработке.

Выделим несколько характерных проблемных аспектов, связанных с несовершенством нормативно-правовой базы муниципально-частного партнерства.

Первое, о чем нужно сказать, – трудности, связанные с регистрацией.

Имущество муниципальных образований, которое передается частному партнеру, зачастую должным образом в соответствии с действующим законодательством не зарегистрировано. Это требует большого количества времени и значительных финансовых вложений.

Значительно сдерживают развитие муниципально-частного партнерства и проблемы, связанные с обслуживанием сетей.

Муниципальные власти регулярно сталкиваются с проблемой, когда инвестор отказывается вступать в партнерство по управлению и обслуживанию всего теплоэнергетического комплекса. Обычно бизнесу выгодно инвестировать лишь средства генерации тепло- и электроэнергии. А, к примеру, тепловые сети с огромным износом их совершенно не привлекают, так как требуют огромных затрат на содержание и текущий ремонт. Естественно, что данная ситуация невыгодна и для муниципальных образований, у которых остаются в управлении только неликвидные, изношенные активы, требующие постоянных затрат на ремонт. Это приводит лишь к большому росту долгов муниципальных образований за обслуживание изношенных тепловых сетей. Итогом этого становится нарастающая аварийность и отсутствие возможности инвестора обеспечивать качественное, стабильное тепло-, энергоснабжение потребителей в

перспективе.

Исходя из этого, необходимы изменения в законодательстве в части передачи имущественно-технологического комплекса в целом, не отделяя источники генерации теплоэнергии от тепловых сетей, это позволит реализовать комплексный подход в управлении и более эффективно выстраивать его в отношении потребителей и муниципальных образований.

Далее идут проблемы с погашением долгов. На сегодняшний день имущественный комплекс муниципальных предприятий нельзя передать частному партнеру вместе с его долговыми обязательствами. Эта возможность попросту не предусмотрена действующим законодательством. В большинстве же случаев мы видим ситуацию, когда бюджеты муниципальных образований не позволяют погасить кредиторскую задолженность в связи с нехваткой финансовых ресурсов. С нашей точки зрения, было бы логично закрепить в законодательстве возможность передачи долговых обязательств муниципальных предприятий частному партнеру вместе с передаваемым в управление имуществом, для возможности их скорейшего погашения.

Следующий проблемный аспект связан с прямыми платежами. Дело в том, что на сегодняшний день осуществляются прямые платежи поставщикам ресурсов. Платежи принимаются через расчетные центры или по-другому варианту, в единой квитанции указываются реквизиты нескольких компаний. При установлении цен (тарифов) не допускается учет расходов регулируемой организации на истребование задолженности по оплате коммунальных услуг, на снятие показаний приборов учета, а также не допускается учет расходов на оплату услуг по изготовлению и рассылке платежных документов собственникам помещений в многоквартирных домах, управление которыми осуществляется управляющей организацией, товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом²²⁷.

²²⁷ Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 г. № 491 (последняя редакция) "Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения... [Электронный ресурс]. Режим доступа:

С нашей точки зрения, справедливо отметить и затруднения, связанные с определенными ограничениями во времени. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года №154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения», актуализация схемы теплоснабжения должна быть осуществлена не позднее 15 апреля года, предшествующего году, на которой актуализируется схема.

Исходя из этого, при желании частного партнера осуществить модернизацию, предложив механизмы повышения эффективности теплоэнергетического комплекса после 15 апреля, муниципальное образование уже не имеет возможности актуализации схемы теплоснабжения.

В связи с этим считаем вполне целесообразным предложить разрешение возможности внепланово актуализировать схемы теплоснабжения, соответственно, внести поправки в законодательство по этому поводу.

Необходимо отметить и несовершенство существующих регламентов в части их практической реализации. Очень важна технологическая составляющая, СанПиНы и технические регламенты. Эти нормы должны обеспечивать единый подход повсеместно. Эксперты, разработавшие их, должны быть ответственны за свои нормы, исходя из того, что они прямым образом влияют на тарифы, которые оплачивают потребители.

Проблемным аспектом является и квалификация кадрового состава. Следует регулярно проводить обучение и повышение квалификации муниципальных служащих и специалистов по направлениям реализации муниципально-частного партнерства, так как при подготовке соглашений МЧП важна соответствующая квалификация муниципальных кадров.

Уверены, что решение обозначенных выше проблем будет способствовать росту муниципально-частного партнерства и станет катализатором в развитии муниципальных образований.

С нашей точки зрения, дефициты финансовых средств и полномочий

муниципалитетов во многом сдерживают развитие муниципально-частного партнерства в России. Исходя из этого считаем необходимым принятие ряда политических решений властями. Вопросы политического реформирования можно разделить на три группы. Первая – это те вопросы, решение которых относится к компетенции законодательных органов федерального уровня, вторые – регионального, третьи – муниципального. Попытаемся назвать предполагаемые шаги для решения по выравниванию взаимоотношений трех уровней власти.

- ✓ Принять в неизменяемом впоследствии виде федеральные законы о полномочиях муниципалитетов с четким обозначением их функций в вопросах местного значения.
- ✓ Сформировать соответствующий орган представительства во всех уровнях власти от муниципальных образований во всех регионах РФ.
- ✓ Создать при Минэкономразвития России орган, осуществляющий координирующую функцию в вопросах местного самоуправления с возможностью обращения глав муниципалитетов в адрес федерального правительства с соответствующими запросами.
- ✓ Исходя из показателей бюджетов за трехлетний период, перераспределить внутри бюджетов всех уровней налоги и сборы по тем показателям, которые были в течение данного периода, и чтобы данные средства сразу зачислялись в бюджет городского округа без прохождения длительных и непрозрачных процедур с выделением так называемых субсидий.

Возвращаясь к перечислению факторов, влияющих на экономическую самостоятельность, автор диссертации полагает необходимым наделить органы местного самоуправления условно политической властью в рамках исполнения своих полномочий. У местных властей, наконец-то, может и должна появиться возможность рассмотреть варианты сотрудничества с малым бизнесом на взаимовыгодных условиях. Для этого, как уже было отмечено выше, в муниципалитет должны прийти налоги, соответствующие его расходной части. Ему должны быть переданы полномочия в полном объеме в вопросах местного значения, а также должны быть предоставлены функции контроля и привлечения

юридических и физических лиц к административной ответственности. Например, владельцы компаний, устанавливающие вышки для трех самых крупных сотовых операторов Российской Федерации, ранее устанавливали свои конструкции после согласования с соответствующими городскими службами.

Вследствие этого объекты размещались вдали от жилых домов, детских дошкольных и образовательных учреждений, больниц, и не попадали в охранные зоны инженерных коммуникаций, при этом, прямо скажем, не нанося ущерб исторической части городских территорий. На сегодняшний день после утверждения нового регламента тридцатиметровая конструкция, увешенная серверами и гудящими кондиционерами, может появиться рядом с памятником архитектуры и строительства XVIII века, рядом с детской площадкой, вблизи объектов социальной сферы.

Таким образом, люди, доведенные до состояния глубокого возмущения, идут в местную администрацию и требуют не только убрать опасные объекты от своих домов и мест массового пребывания граждан, но и привлечь к ответственности, мягко скажем, нерадивых чиновников за такое бесчеловечное отношение к своим жителям. Местные власти, за редким исключением, или молчат, или ссылаются на регламент, за нарушение которого сотрудник, выполняющий регламентные действия, вполне может лишиться своего рабочего места. Как мы видим, вопрос успешного функционирования МЧП напрямую зависит от прямого приобретения полномочий в вопросах местного значения.

Мы считаем, что дальнейшее развитие муниципальных образований во многом связано с привлечением частных инвестиций и повышением эффективности управления муниципальной собственностью, чему, прямым образом, способствует система муниципально-частного партнерства. Для развития системы муниципально-частного партнерства мы предлагаем ряд мер:

- предоставление гарантий для реализации проектов;
- предоставление льготных займов в целях повышения финансовой состоятельности проектов;
- предоставление субсидий на реализацию социально значимых проектов;

– организацию секьюритизации проектов (поддержку выпуска инфраструктурных облигаций, обеспеченных доходами от концессионных проектов).

Направления деятельности института развития должны быть комплексными, охватывать решение основных задач, стоящих перед отраслью, и отвечать приоритетам государственной политики. Исходя из этого предлагаем:

- Для привлечения средств инвесторов на территорию муниципального образования и финансовой поддержки проектов МЧП необходимо создание специализированного финансового института развития.
- В федеральном законодательстве необходимо определить механизмы, посредством которых будет происходить разработка, оценка, отбор, реализация и завершение проектов муниципально-частного партнерства.
- Создать единые региональные проектные офисы в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства и обеспечить их функционирование и системную поддержку.
- На федеральном уровне закрепить необходимость обязательной процедуры предварительного обсуждения и прогнозирования последствий реализации и завершения проектов муниципально-частного партнерства при участии представителей публичного партнера, органов местного самоуправления, представителей субъекта РФ и местного сообщества.
- Предусмотреть обсуждение и согласование проектов муниципально-частного партнерства на специально созданной в муниципалитете площадке.
- Организовать совместно с заинтересованными органами государственной власти Российской Федерации проведение регулярных мониторингов привлечения частных инвестиций в негосударственный сектор экономики муниципальных образований с целью выявления проблем, требующих федерального правового регулирования.
- Организовать совместно с заинтересованными органами государственной власти Российской Федерации проведение регулярных мониторингов корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и

стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, а также в части согласования инвестиционных стратегий муниципальных образований с документами стратегического планирования муниципальных образований.

➤ Принять участие в проведении мониторингов по привлечению частных инвестиций в негосударственный сектор экономики муниципальных образований, а также по корректировке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и стратегий социально-экономического развития МО.

➤ Содействовать развитию механизмов проектного управления в практику муниципальных образований.

➤ Сформировать организационно-техническую поддержку проектов (в том числе, методическую поддержку субъектов и муниципалитетов, необходимую для «трансфера» управленческих технологий и лучших практик стандартизации и типизации проектов, экспертную оценку проектов, разработку информационного ресурса (технологической платформы) для сбора, анализа и верификации информации. Так как ключевыми факторами для успешного проекта является опыт частного инвестора и публичной стороны, которые позволяют правильно выстроить проектную работу, эффективно подходить к решению возникающих проблем и находить взаимоприемлемый компромисс по возникающим спорным моментам. Концессионер в своей работе должен придерживаться принципа максимальной открытости как с точки зрения обязательного раскрытия информации, так и на добровольной основе. Информирование должно происходить как на формализованной основе — через отчеты перед инвесторами, регулятором и через СМИ, так носить и образовательный элемент.

Развитие муниципально-частного партнерства — это эффективный путь, с помощью которого можно за довольно короткое время совместно с бизнесом решать важные для муниципальных образований и жителей задачи.

Выводы по главе 2.

1. Реализация проектов муниципально-частного партнерства в рамках политики проектного финансирования требует не только определенного уровня контроля над выделяемыми бюджетными средствами, но и соответствующего уровня полномочий муниципальной власти, которая должна выступать основным инициатором подобных проектов. На примере Российской Федерации реализация такого подхода потребует корректировки федерального законодательства в сфере публично-частного партнерства и полномочий органов местного самоуправления, которое на сегодняшний день носит в целом рамочный характер.

2. Практика организации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства весьма широка и разнообразна. Особенности правоприменительной практики, функционирования органов власти, а также исторический опыт взаимодействия государства и бизнеса, требуют выработки особого подхода к организации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства. Такой подход должен заключаться в формировании единого механизма разработки, реализации и последующего контроля проектов муниципально-частного партнерства под эгидой отдельного федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов в каждом субъекте Российской Федерации. Таким образом, муниципальная власть получит дополнительный уровень полномочий и возможность осуществлять прямое взаимодействие с федеральным центром, минуя региональный уровень.

3. Рассматривая государственную политику в сфере муниципально-частного партнерства в современной России, необходимо выделить особые условия реализации муниципальной властью своих полномочий. Требуемая адаптации к современным условиям правовая база, высокий уровень финансовой зависимости от федерального и регионального центров, а также невысокий уровень профессиональной подготовки муниципальных чиновников не позволяют в полной мере реализовать заложенный потенциал муниципально-частного партнерства.

4. Проведенный сравнительный анализ российских региональных проектов в сфере муниципально-частного партнерства позволяет говорить о существенном превалировании сферы жилищно-коммунального хозяйства относительно других возможных областей применения такого партнерства. Это обусловлено тем, что муниципальная власть использует данный механизм не как инструмент развития вверенной территории, а как механизм поддержания баланса «приемлемости» условий проживания и минимизации бюджетных трат.

5. В этой связи можно констатировать, что практика реализации муниципально-частного партнерства на современном этапе в России позволяет экономить бюджетные средства муниципалитетов, но не решает в стратегическом понимании другую, более глобальную задачу всестороннего сбалансированного регионального развития.

В контексте данной задачи, в современной России муниципально-частное партнерство становится прикладным инструментом регионального развития в рамках реализации национальных целей и стратегических задач Российской Федерации.

В свою очередь, **выявленные в исследовании тенденции говорят о необходимости:**

- реформирования системы муниципально-частного партнерства в части наделения муниципалитетов необходимыми реальными полномочиями;
- формирования каналов прямого взаимодействия муниципальных властей и федерального центра, в лице специализированных институтов;
- выработки объективных критериев оценки эффективности управления муниципальной собственностью;
- повышения уровня гарантийных обязательств и уровня участия публичной (муниципальной) стороны партнерства;
- развития системы субсидирования партнерства в отдельных, наиболее востребованных, с точки зрения сбалансированного регионального развития, сферах и регионах.

Такой подход требует дальнейшего расширения нормативной правовой базы в части развития полномочий муниципальной власти, возможности принимать самостоятельные решения, что благоприятно скажется на инвестиционном климате.

Таким образом, если говорить о политических решениях, способных оказать существенное влияние на изменение подходов к формированию и последующей реализации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства в современной России, необходимо отталкиваться от решения о принятии большего уровня самостоятельности муниципальной власти и соответствующей трансформации системы государственного управления.

Заключение

Изучение муниципально-частного партнерства в аспекте политической науки и во взаимосвязи с базовыми научными представлениями о публично-частном партнерстве, политическом управлении и государственном регулировании указанной сферы выявили возможность объективно исследовать всю многоаспектность данного предмета, обусловленного как теоретической глубиной и неоднозначностью положений всех отраслей наук, изучающих данный механизм взаимодействия государства и бизнеса, так и проблемами практического и организационного характера.

Современные научные подходы к изучению муниципально-частного партнерства, несмотря на существующие различия в понимании роли государства и государственного аппарата, тем не менее, весьма однозначно отмечают позитивный эффект частных инвестиций в муниципальные инфраструктурные проекты. Однако в этой связи отмечаются и главные условия привлечения инвестиций, которые взаимосвязаны с имеющимися гарантиями от власти и непосредственно полномочиями власти.

Следует отметить и дополнительные гарантии поддержки инфраструктурных проектов в условиях пандемии COVID-19. Среди принятых мер поддержки следует выделить продление срока действия некоторых лицензий и иных разрешительных документов, снижение арендной платы, изменение сроков по контрактам и др.²²⁸.

В рамках работы проанализирован ряд реализованных и реализуемых проектов партнерства, в научный оборот был введен ряд неизвестных широко статистических данных, характеризующих особенности муниципально-частного партнерства в Российской Федерации. Последующий анализ приведенных данных в среднесрочной перспективе может представлять существенный интерес при

²²⁸ Троценко О.С. Правовые последствия расторжения соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве в условиях распространения короновирусной инфекции // Финансовые и правовые аспекты социально ориентированного инвестирования. материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 2021. С. 9-14.

моделировании новых подходов формирования государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства с учетом примеров международной практики, а также актуальных задач регионального развития современной России.

Повышение эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-сообщества, в контексте существующей политической практики, демонстрирует определенный потенциал формирования более комфортных условий жизнедеятельности, в том числе, развития инфраструктуры, культурно-досуговых организаций, сферы услуг и т.д., что оказывает не только прямое влияние на соответствующие показатели регионального развития, но и становится одним из аспектов восприятия деятельности институтов власти.

Принимая во внимание ограниченность финансовых средств у муниципальных образований, механизмы муниципально-частного партнерства становятся реальным инструментом реализации актуальной политической повестки, общественного запроса, в локальном масштабе.

Внутриполитические риски формируют запрос к аппарату государственной власти на поиск взвешенных, научно обоснованных решений в области регулирования политических, экономических и социальных процессов, способных оказать влияние на гармоничное развитие территорий, повышение благосостояния жизни граждан и, тем самым, на социально-политическую ситуацию в стране в целом.

Фактором риска реализуемой государственной политики выступают зависимые в финансовом и административном плане от центра муниципальные образования, которые зачастую рассматривают механизмы партнерства, как способ переложить на инвестора ответственность за находящуюся в неудовлетворительном состоянии инфраструктуру, и таким образом нивелировать, скрыть неэффективное управление или пользование государственным или муниципальным имуществом. При этом вовлекаемый в такое «партнерство» частный инвестор зачастую рассматривает это как способ получения разнообразных латентных преференций от местной власти, что порождает коррупционные аспекты такого формата взаимодействия.

Осуществленная в 2015 году систематизация регионального законодательства в сфере муниципально-частного партнерства и принятие соответствующего федерального закона позволила гармонизировать права и обязанности сторон партнерства. При этом рамочный характер принятого нормативного правового акта и в определенной мере забюрократизированная утвержденная система подготовки, отбора и мониторинга реализации проектов, в которой задействованы муниципальные, региональные и федеральные органы власти, не позволяют учитывать отдельные отраслевые и региональные особенности. В связи с этим необходимо отдельно отметить существующий недостаток компетенций муниципальной власти в части реализации своих прав.

Принимая во внимание значимость реализации проектов муниципально-частного партнерства, можно обратиться к имеющейся практике государственного управления не только России, но и ряда зарубежных стран, которая демонстрирует возможности определенного аппаратного выделения некоторых значимых направлений государственной политики в рамках функционала отдельных, созданных в этой связи, органов исполнительной власти. Такой подход может быть в полной мере реализован в сфере муниципально-частного партнерства, в частности, и публично-частного партнерства в целом.

Рассмотренный зарубежный опыт реализации проектов муниципально-частного партнерства, их взаимосвязи с социально-политическими процессами также говорит о необходимости поступательного движения по либерализации законодательства в сфере создания механизмов привлечения частных инвестиций в разнообразные отрасли муниципальной компетенции. Приведенные в работе конкретные примеры реализации партнерства наглядно демонстрируют не только экономию бюджетных расходов, но также позволяют зарабатывать инвестору, создавать новые рабочие места, развиваться бизнесу и сопутствующей инфраструктуре в целом. Таким образом, муниципально-частное партнерство в странах Европы на сегодняшний день является не социальным обязательством бизнеса по отношению к какой-то определенной территории, а инструментом развития и фактором экономического роста.

Следует отметить, что недостаток внимания к проблематике имеющихся межрегиональных диспропорций становится фактором риска в отношении не только национальной экономики, но и политической стабильности в части реализации задачи выравнивания национального экономического пространства.

Вместе с тем, с учетом изложенного и **по итогам настоящего научного исследования предлагаются следующие рекомендации, направленные на повышение эффективности реализации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства в Российской Федерации:**

➤ Механизм муниципально-частного партнерства, являющийся одним из действенных инструментов регионального развития, требует скорейшей имплементации в стратегические документы политики регионального развития Российской Федерации (Концепции регионального развития Российской Федерации), а также включения в качестве одного из инструментов достижения целей Национальных проектов Российской Федерации (строительство/реконструкция учебных и спортивных сооружений, учреждений здравоохранения, объектов культуры, развитие сферы услуг, туризма и т.д.).

➤ В настоящее время, институционализация муниципально-частного партнерства осуществляется лишь в рамках правового института соответствующих соглашений, заключение которых регламентируется федеральными законами и иными подзаконными актами. В этой связи, политическая институционализация рассматриваемого механизма окажет содействие удовлетворению имеющегося общественного запроса, что повысит эффективность государственного управления, а, следовательно, придаст большую стабильность политической системе.

➤ Такого рода институционализация может быть осуществлена в рамках деятельности институтов развития Государственной корпорации развития «ВЭБ РФ», при этом федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в компетенции которых в настоящее время находятся вопросы муниципально-частного партнерства, сохраняют свою контрольно-надзорную функцию.

- Принимая во внимание особенности развития отдельных регионов Российской Федерации, правовое регулирование муниципально-частного партнерства следует осуществлять не только в рамках «рамочного» федерального законодательства, но и законов субъектов, учитывающих существующие региональные потребности и специфику.
- Требуются корректировки налогового, земельного, кредитно-финансового законодательства, позволяющие устанавливать режим максимального благоприятствования (преференций) инвесторам проектов муниципально-частного партнерства в социальной сфере (налоговые вычеты, льготное кредитование, упрощенный порядок оформления земельных участков и объектов, страхование рисков и т.д.).
- Внедрение показателей КРІ для глав муниципальных образований, руководителей субъектов Российской Федерации, в рамках оценки повышения инвестиционной привлекательности конкретной территории, оценки такой работы местными жителями.

Необходимость совершенствования сложившейся системы реализации муниципально-частного партнерства и формирования иных, более эффективных принципов реализации государственного управления в данной сфере, обусловлена поставленными высшим руководством страны целями эффективного, равномерного и сбалансированного регионального развития, которое становится одним из главных факторов внутривнутриполитической стабильности и территориальной целостности современной России.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Примеры МЧП

в муниципальном образовании Городского округа Подольск

Наиболее эффективным из примеров организации МЧП на территории Городского округа Подольска можно привести три проекта, успешно стартовавшие в различных областях городского хозяйства.

Решение о строительстве общеобразовательного учреждения на основе МЧП в микрорайоне Климовск на улице Победы, школа на 1100 мест. Не погружаясь в детали данного сочетания однозначно имеются преимущества подобного взаимодействия бизнеса и Администрации комитета.

Наиболее быстрое решение проблемы ликвидации второй смены в образовательном учреждении своевременном выполнении национального проекта РФ, которая составила порядка 30-35% детей, посещаемых школу во вторую смену. К началу 2024 года - мы получаем современное общеобразовательное учреждение вне рамок государственной программы, с последующем возмещением затрат инвестору за счет средств муниципального бюджета в течении 5 лет после окончания строительства.

Строительство дома для переселения граждан, проживающих в аварийных домах. На улице Плещеевская д. 46 проектируется к строительству многоквартирный, многоэтажный дом для расселения 6 аварийных домов. Этажность, необходимая для расселения – 10 этажей, по градостроительным документам допускается строительство 17-ти этажного жилого дома. Финансирование бюджетов всех уровней не предусматривает выделение Администрации денежных средств и вследствие этого, возможность данного земельного участка позволит построить дом общей площадью 6,5 – 7 тыс. кв.м.

По инициативе муниципалитета инвестору предложено принять участие в рамках договора МЧП, увеличив до 12 тыс.кв.м общей площади строящегося

объекта за счет увеличения этажности до 17 этажей и за счет денег инвестора. Город строит за свой счет 10 этажей, за счет привлечения инвестора увеличивается этажность, инвестору отходит из дополнительно создаваемых кв.м. жилья 85%, городу – 15%, что в натуральном выражении соответствует примерно, 650 – 700 кв.м. жилой площади (ориентировочно 10 квартир) для решения социальных задач по обеспечению жильем жителей, состоящим в очереди на получение жилья.

На улице Федорова д.4 успешно реализуется проект в рамках МЧП - строительство ФОК, оснащенного бассейном. Город предоставил земельный участок для размещения данного комплекса, и предоставляет мощности по электроснабжению, теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению. Инвестор осуществляет строительство объекта, обеспечивает его ввод в эксплуатацию. После успешной реализации проекта городу предоставляется право направлять ежедневно в установленные часы (2 часа в день) группы граждан по программе «Активное долголетие», а также детей, находящихся в сложной жизненной ситуации, на постоянной основе.

Так же при строительстве новой пешеходной зоны по муниципальному контракту на бульваре 65-летия Победы в микрорайоне «Кузнечики» предусмотрено строительство объекта общественного питания (кафе, ресторанов) за счет средств частного инвестора с обязательством строительства фонтана.



Общество с ограниченной ответственностью «АКВИЛА»

Юридический адрес: 142100, Московская область, г. Подольск, ул. Феторова, д. 30
Фактический адрес: 142100, Московская область, г. Подольск, ул. Феторова, д. 30
ИНН 50/36184620; КПП 50/3601001; БИК 044525225; ОГРН 1155074010080; р/с 40702810340000016939
В ПАО «Сбербанк»; к/с 30101810400000000225

Главе Администрации
Городского округа Подольск
Д.В. Жарикову

podolsk@adm.podolsk.ru

01 апреля 2022 г. № 05/22
на № _____ от _____

Уважаемый Дмитрий Вячеславович!

Инвестор-застройщик ООО «АКВИЛА» ведет проектирование и подготовку к реализации проекта строительства объекта «Многофункциональный центр «ЕКАТЕРИНГРАД» с подземной автостоянкой» на территории Городского округа Подольск (далее - проект или МФЦ «ЕКАТЕРИНГРАД»).

МФЦ «ЕКАТЕРИНГРАД» будет включать в себя оздоровительный аква-термальный комплекс с уличным всесезонным бассейном, детский развлекательный центр с зоной проведения праздников и точки питания различного формата: семейное кафе-ресторан, молодежное кафе, кафе-бар в аква-термальной зоне.

Проект будет в тренде ближайшие годы и будет очень востребован среди населения, так как присутствует существенный дефицит объектов «водной» тематики, а также наблюдается рост популярности концепции «отдых и оздоровление». Технологии, планируемые к использованию в аква-термальной зоне МФЦ «ЕКАТЕРИНГРАД», способствуют более быстрому прохождению реабилитации людьми, переболевшими коронавирусом (COVID-19).

Предоставление современных форматов оздоровительных услуг благоприятно отразится на улучшении уровня жизни населения Городского округа Подольск.

Объем инвестиций в проект составит 930 млн. руб. Инвестиционная фаза реализации проекта запланирована на 2022-23 гг., коммерческое открытие - на 2024 г. Окупаемость инвестиций простым денежным потоком с начала эксплуатации объекта может быть достигнута в течение 5,5 лет, т.е. в 2029-30 гг.

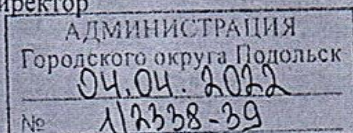
Реализация проекта позволит увеличить долю малого и среднего предпринимательства, в том числе повысит инвестиционный потенциал Городского округа Подольск. Проектом предусмотрено создание около 100 новых рабочих мест. Ожидается порядка 50 млн. рублей ежегодных отчислений, в т.ч. налоговых, в бюджеты и фонды различных уровней. Учитывая эксклюзивность проекта, возрастет туристический поток из близлежащих городов и населенных пунктов, что будет способствовать росту дополнительных доходов бюджета городского округа Подольск.

В настоящее время реализация проекта находится на стадии получения разрешения на строительство в Министерстве жилищной политики Московской области.

С учетом изложенного просим Вас поддержать проект перед правительством Московской области.

Приложение: Презентация проекта «Многофункциональный центр «ЕКАТЕРИНГРАД» с подземной автостоянкой» на 25 л. в 1 экз.

Генеральный директор



Исп. А.С. Соловьев
Тел. 8 (968) 820-39-19

А.С. Янчур

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

о заключении концессионного соглашения
с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного
соглашения

ООО «СОШ-ПОДОЛЬСК» (далее - заявитель)

Адрес: 142703, МО, г.о. Ленинский, г. Видное,
Белокаменное шоссе, владение 10 Б,
строение 1, комната 305, офис 1

E-mail: aksiniya85@mail.ru
тел: 8-963-757-02-84

Дата «26» октября 2021 года

Сведения	Содержание сведений
I. Сведения о соответствии Заявителя установленным требованиям	
1. Сведения об отсутствии решения о ликвидации юридического лица - заявителя или прекращении физическим лицом - заявителем деятельности в качестве индивидуального предпринимателя	Заявитель соответствует требованию о непроведении ликвидации заявителя, отсутствию решения о ликвидации заявителя - юридического лица и отсутствию решения арбитражного суда о признании участника - юридического лица, индивидуального предпринимателя банкротом и об открытии конкурсного производства, что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц от 02.06.2021г.
2. Сведения об отсутствии определения суда о возбуждении производства по делу о банкротстве в отношении заявителя	Заявитель соответствует требованию об отсутствии определения суда о возбуждении производства по делу о банкротстве в отношении заявителя, что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц от 02.06.2021г.
3. Сведения об отсутствии недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением сумм, на которые предоставлены отсрочка, рассрочка,	Заявитель соответствует требованию об отсутствии недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением

инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которые реструктурированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности лица по уплате этих сумм исполненной) за прошедший календарный год, размер которых превышает 25 процентов балансовой стоимости активов лица, по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности за последний отчетный период	сумм, на которые предоставлены отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которые реструктурированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности лица по уплате этих сумм исполненной) за прошедший календарный год, размер которых превышает 25 процентов балансовой стоимости активов лица, по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности за последний отчетный период.
4. Сведения о наличии у Заявителя средств или возможности их получения в размере не менее 5 процентов объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций (предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год срока действия концессионного соглашения)	Заявитель подтверждает наличие у него средств или возможности их получения в размере не менее 5 процентов объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций (предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год срока действия концессионного соглашения).
II. Сведения, подтверждающие соответствие инициативы Заявителя программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, государственным программам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальным программам, за исключением случаев, если объектом концессионного соглашения является имущество, указанное в части 1.2 статьи 10 Федерального закона «О концессионных соглашениях»	
5. Наименование органа, осуществляющего полномочия собственника в отношении вида имущества, являющегося объектом концессионного соглашения	Администрация городского округа Подольск Московской области
6. Имущество, являющееся объектом концессионного соглашения, которое планируется создать (реконструировать) в рамках концессионного соглашения, в том числе объекты движимого имущества, технологически связанного с объектами недвижимого имущества и предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и его существенные характеристики	Объектом концессионного соглашения в понимании пункта 14 части 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» является объект образования. Описание, в том числе технико-экономические показатели Объекта концессионного соглашения до и после осуществления Концессионером Создания определены в Приложении № 2 (Объект Соглашения, включая Приложение А к Приложению № 2) к проекту концессионного соглашения

7. Адрес (место нахождения) предлагаемого к созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения	Московская область, городской округ Подольск, г. Подольск, микрорайон Климовск, ул. Победы, д. 3в
8. Срок передачи концедентом концессионеру объекта концессионного соглашения и (или) иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению недвижимого имущества или недвижимого и движимого имущества, технологически связанных между собой и предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.	Срок передачи Объекта концессионного соглашения от Концедента Концессионеру после создания - момент подписания Акта Приемки, подготовленного по форме, приведенной в Части А (Форма Акта Приемки) Приложения 17 (Формы Актов и иных документов) (пункт 2.4 проекта концессионного соглашения).
9. Наличие либо отсутствие проектной документации	Проектная Документация разрабатывается Концессионером самостоятельно
10. Техничко-экономические характеристики объекта концессионного соглашения	Техничко-экономические характеристики объекта концессионного соглашения указаны в Приложении № 2 (Объект Соглашения, включая Приложение А к Приложению № 2) к проекту концессионного соглашения.
11. Краткое описание актуальности, целей и задач предлагаемого к реализации проекта концессионного соглашения, включая проблемы, на решение которых он направлен	Проект соответствует Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642. <u>Актуальность</u> проекта связана с предоставлением софинансирования Российской Федерации расходных обязательств субъектов Российской Федерации для реализации проектов, направленных на достижение нижеуказанных целей <u>Цели проекта</u> - создание в субъектах Российской Федерации дополнительных мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором. <u>Размещение Объекта Соглашения</u> соответствует государственной программе «Строительство объектов социальной инфраструктуры», утвержденной постановлением Правительства Московской области от 16.10.2018 №753/37.
12. Сметная стоимость предлагаемого к реализации проекта концессионного соглашения на этапе создания и (или) реконструкции и использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения (расходы по проекту на каждом	Сметная стоимость проекта определяется в соответствии с финансовой моделью, являющейся приложением к настоящему Предложению. Расходы по проекту на каждом из указанных этапов с разбивкой на

из указанных этапов с разбивкой на источники финансирования: собственные и заемные средства, финансирование из бюджетов бюджетной системы РФ с указанием бюджета, по годам реализации проекта)	источники финансирования определяются в соответствии с финансовой моделью, являющейся приложением к настоящему Предложению
13. Информация об использовании инновационных технологий при реализации проекта концессионного соглашения, в том числе при разработке проектной документации, на стадиях создания (реконструкции) и использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения	При реализации проекта концессионного соглашения использование инновационных технологий не предполагается.

Приложения:

1. Оригинал Выписки из Единого государственного реестра юридических лиц на ООО «СОШ-ПОДОЛЬСК» от 02.06.2021 на 1 л;
2. Письмо об отсутствии свидетельства о государственной регистрации юридического лица от ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» на 1 л;
3. Нотариально заверенная копия Устава ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» на 18 л;
4. Решение о создании ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» и об избрании единоличным исполнительным органом общества управляющую компанию ООО «РУСДОР-ФИНАНС» на 1 л;
5. Договор о передаче полномочий единоличного исполнительного органа ООО «СОШ-ПОДОЛЬСК» управляющей компании на 5 л;
6. Нотариально заверенная копия Свидетельства о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту ее нахождения ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» на 1 л;
7. Нотариальная копия Листа записи ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» об учете юридического лица в налоговом органе от 28 мая 2021 года, на 1 л;
8. Нотариальная копия Листа записи ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» о внесении записи о создании юридического лица от 28 мая 2021 года, на 5 л;
9. Документы, подтверждающие полномочия Генерального директора управляющей компании ООО «РУСДОР-ФИНАНС»:
 - 9.1. Протокол №1 ООО «РУСДОР-ФИНАНС» от 24.05.2017г, на 4 л;
 - 9.2. Лист записи ООО «РУСДОР-ФИНАНС» о внесении записи о создании юридического лица от 26.05.2017 года, на 4 л;
 - 9.3. Свидетельство о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту ее нахождения от 15.05.2020г. ООО «РУСДОР-ФИНАНС», на 2 л;
 - 9.4. Устав ООО «РУСДОР-ФИНАНС», на 10 л;
 - 9.5. Изменения в Устав ООО «РУСДОР-ФИНАНС», на 2 л;
 - 9.6. Копия паспорта Генерального директора управляющей компании ООО «РУСДОР-ФИНАНС», на 2 л;
10. Заявление по форме 1114237 о предоставлении справки об исполнении обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов по состоянию на 31 декабря 2020 г на 1 л;

11. Справка №5585411 об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов по состоянию на 31 декабря 2020 г (по форме 1120101) на 1 л;
12. Заявление по форме 1114237 о предоставлении справки об исполнении обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов по состоянию на 03 июня 2020 г на 1 л;
13. Справка №5585409 об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов по состоянию на 03 июня 2021 г (по форме 1120101) на 1 л;
14. Письмо от ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» об отсутствии возможности получения справок на 1 л;
15. Заявление по форме 1114237 о предоставлении справки о состоянии расчетов по налогам, сборам, страховым взносам, пеням, штрафам, процентам по состоянию на 31 декабря 2020 г на 1 л;
16. Письмо от ИФНС от 07.06.2021 №Б/Н об отказе в выдаче справки по заявлению по состоянию на 31 декабря 2020 г на 1 л;
17. Заявление по форме 1114237 о предоставлении справки о состоянии расчетов по налогам, сборам, страховым взносам, пеням, штрафам, процентам по состоянию на 03 июня 2021 г на 1 л;
18. Письмо от ИФНС от 07.06.2021 №Б/Н об отказе в выдаче справки по заявлению по состоянию на 03 июня 2021 г на 1 л;
19. Справка №31 от 04.06.2021 года о состоянии расчетов по страховым взносам, пеням и штрафам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 1 л;
20. Письмо Банка в адрес ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» на 2 л;
21. Письмо от ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК» об отсутствии возбужденных дел о банкротстве на 1 л;
22. Проект концессионного соглашения на 181 л;
23. Финансовая модель на цифровом носителе.

Генеральный директор ООО «РУСДОР-ФИНАНС» –
управляющей организацией ООО «СОШ- ПОДОЛЬСК»

МП (подпись) В. Строганов

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые документы

1. Администрация Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Постановление № 5149 от 21 декабря 2018 года «Об утверждении перечня объектов, в отношении которых в 2019 году планируется заключение концессионных соглашений». URL: http://www.admsr.ru/upload/iblock/30d/perechen-obektov_-v-otnoshenii-kotorykh-planiruetsya-zaklyuchenie-kontsessionnykh-soglasheniy-_postanovlenie-administratsii-surgutskogo-rayona-ot-21.12.2018-_-5149_.pdf
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 16.12.2019 № 430-ФЗ) (ред. от 28.06.2021, с изм. от 08.07.2021) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142
3. Закон Республики Башкортостан от 17.06.2016 № 386-з "Об участии Республики Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства" (принят Государственным Собранием – Курултаем РБ 16.06.2016) URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW140&n=105404&req=doc#030600695006827205>
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
5. Конвенция ООН против коррупции. Конвенции и соглашения ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
6. Министерство экономического развития Республики Башкортостан. Приказ № 23 от 31 января 2019 года «Об утверждении перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений». URL:

https://economy.bashkortostan.ru/upload/iblock/70b/prikaz-minekonomrazvitiya-rb-ot-31.01.2019-_-23.pdf

7. Правительство Республики Башкортостан. Постановление от 21 февраля 2017 года № 56 «Об утверждении нормативных правовых актов в целях реализации Федерального закона «О концессионных соглашениях» на территории Республики Башкортостан» URL: <http://docs.cntd.ru/document/446154954>

8. Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 N 491 (ред. от 29.06.2020) "Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения... [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62293/85931a52d2c466e5104c6d83bb8427c3b90fcb56/

9. Подпункт «а» пункта 2 Раздела I Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025, утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, № 4, ст. 637.

10. Подпункт «а» пункта 3 Раздела I Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025, утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, № 4, ст. 637.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 (ред. от 04.08.2021) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». Законы, кодексы, нормативные правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-05062008-n-437/>

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой

информационной системы в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования указанного каталога» (ред. от 28.08.2021). URL: <https://fas.gov.ru/documents/561883>

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 № 331 (ред. от 13.05.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе». URL: <https://fas.gov.ru/documents/562174>

14. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 19 ноября 2014 г. № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://fas.gov.ru/documents/576605>.

15. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2015 № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта». (Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2015 № 40294). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191504&rnd=F316164FFCDEFFB91322EB45B54E778C&dst=100010&fld=134#011230749993016453>

16. Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2015 № 40375). URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=192148&rnd=F316164FFCDEFFB91322EB45B54E778C&dst=100011&fld=134#039585476406651865>

17. Приказ Минэкономразвития России от 27.11.2015 № 888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2015 № 40290). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191503&rnd=F316164FFCDEFFB91322EB45B54E778C&dst=100010&fld=134#07278047604681797>

18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года №1398-р «Об утверждении перечня моногородов». Перечень моногородов включает 313 муниципальных образований, распределенных на 3 категории в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них социально-экономической ситуации. URL: <http://government.ru/docs/14051/>

19. Распоряжение Правительства Республики Башкортостан № 516-р от 20 мая 2015 года «О проведении открытого конкурса на заключение концессионное соглашение о проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации спортивного комплекса «Спортакадемия» в городе Стерлитамаке». URL: <http://resbash.ru/pdf/2015/8/RB-07-08-4.pdf>

20. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

21. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 08.12.2020) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/

22. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 23, ст. 2756.

23. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ред. от 11.06.2021).

24. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. 02.07.2021). Собрание законодательства РФ, 28.01.2002, № 4, ст. 251.

25. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 01.07.2021). Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

26. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 02.07.2021). Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3126.

27. Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». Собрание законодательства РФ, 20.03.2006 г. № 12 ст. 1231.

28. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 26.05.2021). Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

29. Федеральный закон от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018). Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 360.

30. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 02.07.2021). Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

31. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ "О стратегическом планировании в РФ" (ред. от 31.07.2020). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

32. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>

33. Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года". <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=ejcntlSIfrZDnGq2&cacheid=AE7C6600B4528533721CBBC30DD29950&mode=splus&base=LAW&n=210967&rnd=489217F31D7DB8FF3177DE17011BDC54#nzdntlSib46hJKXo>

34. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

35. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (ред. от 11.06.2021). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=301010&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2804173669767345#004167833977516944>

36. Указ Президента РФ от 08.09.2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» (ред. от 15.05.2018). Собрание законодательства РФ, 15.09.2014, № 37, ст. 4934.

37. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1166-р от 05.06.2017 г. «Об утверждении Плана мероприятий по реализации «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Собрание законодательства Российской Федерации от 2018 г., № 36, ст. 5691.

II. Монографии, исследования

38. Авакьян, С.А. Конституционное право России в 2-х томах // 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2014. - Т. 1 – 864 с., Т. 2 – 912 с.
39. Алмонд, Г., Пауэлл, Дж., Стром, К., Далтон, Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособие / сокр. пер. с англ.: под ред. М.В. Ильина и А.Ю. Мельвиля. - М.: Аспект-пресс, 2002.
40. Анюшев, Ю.Б. Муниципально-частное партнерство как фактор развития предпринимательской деятельности / Автореферат дис. канд. эконом. наук. – М., 2012.
41. Аристотель, Афинская полития. Государственное устройство афинян М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. – 255 с. (2-е изд.).
42. Аронов, Г.З. Формирование механизма повышения качества и доступности услуг сферы физической культуры на основе муниципально-частного партнерства / Автореферат дис. док. эконом. наук. – Санкт-Петербург, 2015.
43. Афанасьева, Н.Э., Целищева Е.Ф. Муниципально-частное партнерство при реализации инвестиционных проектов. Города и местные сообщества. 2017. Т. 2.
44. Баженов, С.И. Концептуальные подходы к формированию жилищно-социального кластера региона / Автореферат дис. док. эконом. наук. – Екатеринбург, 2012.
45. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство /в 2-х томах. - М., ИМЭМО РАН, 2009. - 312 с. (том 1).
46. Вебер, М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайденоко. — М.: Прогресс, 1990. — 808 с.
47. Гаман-Голутвина, О.В. (отв. ред. и соавтор) «Политическая наука в России: истоки и перспективы» в 5 томах. - М.: Аспект Пресс, 2015-2016.

48. Гоббс, Т. О гражданине. Сочинения в 2 т. Т.1. - М. Мысль, 1989. – 622 с. (Филос.насл.Т.107).
49. Государственная политика: механизмы и технологии формирования. Сборник материалов круглого стола, проведенного в Государственной Думе ФС РФ / Под ред. В.В. Бурматова, С.А. Мелькова, А.П. Кошкина, К.А. Картушевой. - М.: Белый ветер, 2014.
50. Государственная политика: Понятие, направления, выработка, принципы // Государственная политика и управление: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. - М., 2006.
51. Греков, Д.А. Общественно-частное партнерство – стратегический ресурс развития экономической основы местного самоуправления / Автореферат дис. канд. эконом. наук. – Воронеж, 2012.
52. Гроций, Г. О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Гуго Гроций; Перевод с латинского А.Л. Саккетти. – М.: Госюриздат, 1956. – 868 с.
53. Дементьев, А.Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации / Автореферат диссер. докт. юр. наук. – М., 2011.
54. Джагарян, А.А. Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации / Автореферат дис. док. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2013.
55. Дюргейм, Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — М., 1991. – 575 с.
56. Запорожан, А.Я. Научные труды Северо-Западного института управления. 2017. Т. 8. № 5 (32).
57. Игнатюк, Н.А. Государственно-частное партнерство. - М., Юстицинформ, 2013.
58. Истон, Д. Категории системного анализа политики / Пер. с англ. К. А. Зубова // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. II. – 642 с.

59. Кабанова, И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шутриной. — М: Изд-во «Проспект», 2017.
60. Канаев, Ю.Н. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: содержание и реализация / Автореферат дис. канд. юрид. наук. — М., 2018.
61. Казаков, А.О. Гражданско-правовой статус участников государственно-частного партнерства / Автореферат дис. канд. юрид. наук. — М., 2018.
62. Кашфуллин, Л.М. Развитие социальной инфраструктуры сельских территорий с использованием инструментов муниципально-частного партнерства / Автореферат дис. канд. эконом. наук. — Уфа, 2014.
63. Конт, О. Общий обзор позитивизма / Перевод с французского И. А. Шапиро. Под ред. Э. Л. Радлова. — Изд. 2-е. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. — 296 с.
64. Комаров, А.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и достижения. В сборнике: Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие материалы всероссийской научно-практической конференции. редкол.: Е. М. Лещенко; ФГБОУ ВО Воронежский филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2018.
65. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / М. В. Сытинская, В.И. Шкатулла. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2011. — 728 с.
66. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. — 5-е изд. — Москва : Госполитиздат, 1958-1965. Т. 43.

67. Лиджиев, Н.Б. Профессиональная ответственность в системе муниципального управления / Автореферат дис. канд. полит. наук. – Волгоград, 2004.
68. Локк, Дж. Два трактата о правлении / Джон Локк ; пер. с англ. Е. С. Лагутина и Ю. В. Семенова. – Москва; Челябинск: Социум, 2014. – 494 с.
69. Макиавелли, Н. Государь ; Рассуждения о первой декаде Тита Ливия / Никколо Макиавелли; пер. с итал. Г. Муравьевой, Р. Хлодовского. – Санкт-Петербург: Азбука-классика, 2007. – 270 с.
70. Мизес, Л. Фон. Либерализм в классической традиции; пер. с англ. С. Г. Каменского, Ю. В. Кочетыговой. - М.: Начала Пресс. 1995. – 176 с.
71. Монтескье, Ш. Избранные произведения. В 2-х томах / Монтескье Ш.; Под общ. ред.: Баскин М.П. – М.: Госполитиздат, 1955. – 799 с.
72. Мюрдаль, Г. Современные проблемы «третьего мира». Драма Азии. Пер. с англ. / Общ. ред. д.э.н., проф. Р.А. Ульяновского. - М.: Изд-во «Прогресс», 1972. - 767 с.
73. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 2007.
74. Платон, Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1 / Под общ. ред. А. Ф. Лосева и В. Ф. Асмуса; Пер. с древнегреч. — СПб.: Изд-во С.-Петерб.ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. – 752 с.
75. Политико-административное управление / под ред. В.С. Комаровского (авторы: Комаровский В.С., Сморгунов Л.В., Анохин М.Г., Ачкасов В.А., Быков В.П., Волкова А.В., Гаман-Голутвина О.В., Грибанова Г.И., Елисеев С.М., Зотова З.М., Курочкин А.В., Матвеев Ю.И., Михеев В.А., Морозова Е.Г., Павлютенкова М.Ю., Попова О.В., Сергеева С.Л., Стребков А.И., Сухомлинова Т.П., Тимофеева Л.Н. и др.). – М., 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное).
76. Правовые акты: антикоррупционный анализ: Научно-практическое пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, Т.О. Кошаева и др.; отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Научно-исследовательский центр ФСБ России. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.

77. Родионова, Н.К., Кондрашова, И.С. Государственно-частное партнерство – инструмент модернизации экономики России. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в регионах России: опыт и практики: материалы всероссийской научно-практической конференции. 14 сентября 2017 г. / М-во обр. и науки РФ, ФГБОУ ВО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина». – Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2017.

78. Руссо, Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. – М.: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. – 416 с.

79. Самсонов, А.И. Правовое регулирование муниципальной инвестиционной деятельности: состояние и перспективы развития / Автореферат дис. канд. юрид. наук. – М., 2016.

80. Сперанский, М.М. О коренных законах государства / М. М. Сперанский. — М.: Эксмо, 2015.— 544 с.

81. Хайек, Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. - М., 1992.

82. Черномырдина, Е.В. Государственно-частное партнерство в механизме реализации функций современного государства / Автореферат дис. канд. юрид. наук. – Самара, 2017.

83. Шамбир, В.М. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов / Автореферат дис. канд. эконом. наук. – М., 2010.

III. Периодические издания на русском языке

84. Августовская, Я.С. Развитие муниципально-частного партнерства // Сборник тезисов докладов научно-практической конференции студентов Курганского государственного университета. Тезисы докладов. - Курган, - 2021.

85. Аверин, А.Н. Правовая и организационная основа коммуникации в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства // Коммуникология: электронный научный журнал. - 2018. - Том 3. - №1.
86. Андросова, Г. А., Мяконьков, В. Б. Экономические аспекты федеральных целевых программ развития физической культуры и спорта // Ученые записки университета Лесгафта. - 2018. - №7 (161).
87. Анистратенко, М.А., Баринов, В.Н., Васильчикова, Е.В. Инструменты государственно-частного партнерства при финансировании проектов комплексного развития территории // Экономика и бизнес: теория и практика. - 2021. - № 4.
88. Барт, Т.В., Мартынюк, В.Н. Стимулирование инвестиций в инфраструктурные проекты социальной сферы // Креативная экономика. – 2021. – Том 15. – № 4.
89. Баженова, О.И. Собственная компетенция муниципальных образований: правовые основы. Опыт системного обобщения // Местное право. - 2018. - № 3.
90. Буренко, В.И. Управление и политика в эпоху постмодернизма // Вестник национального института бизнеса. - 2018. - № 32.
91. Ванеев, О.Н. Муниципальная демократия: к вопросу об участии граждан в местном (городском) самоуправлении // Теория и практика общественного развития. – 2010. – № 4.
92. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии// Вестник Института экономики РАН. – 2009. – №3.
93. Вильчинская, О.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и перспективы развития // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. - 2016. - № 38.
94. Газизова, Л.И. К вопросу о разграничении понятий «Муниципальная власть» и «Местное самоуправление» // Власть. - 2015. - № 6.
95. Галушевский, И.С., Юркова, С.Н. Организация и развитие физической культуры и спорта на муниципальном уровне в современной России.

Конференциум АСОУ: сборник научных трудов и материалов научно-практических конференций. - 2021. - № 2.

96. Гафурова, Г. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит. - 2013. - №48 (576).

97. Гетманская, М. Трудности перевода. Слов демократия и бюджет недостаточно для разговора о МСУ // Муниципальная власть. – 2006. – № 3.

98. Гладун, Т.Н. Муниципально-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Актуальные проблемы современности: наука и общество. - 2014. - №1 (2).

99. Глебов, В.А., Макухин, А.В. Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в Республике Польша // Полис. Политические исследования. - 2015. - № 4.

100. Голиков, Г.Г. Государственно-частное партнерство как фактор устойчивого водоснабжения муниципальных образований // ЖКХ. Публикации, выступления, интервью. - Белгород. - 2017.

101. Головина, Т.А., Сахарова С.М. Публичное управление социально-экономическим развитием арктической зоны на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства // Среднерусский вестник общественных наук. - 2021. - Т. 16. - № 2.

102. Горбанева, О.И., Мурзин, А.Д., Ревунов, Р.В. Механизмы управления согласованием интересов участников муниципально-частного партнерства // Теоретическая и прикладная экономика. - 2021. - №2.

103. Егоров, Е.В., Минина, И.С. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России и за рубежом // Государственное управление. Электронный вестник. - 2018. - № 68.

104. Елесина, М.В. Муниципально-частное партнерства, как инструмент развития муниципалитетов // Вестник современной науки. - 2015. - № 1 (1).

105. Есин, В.А. Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 9.

106. Есин, В.В. Возможные организационно-правовые формы муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства // Местное право. - 2016. - № 6.

107. Иванова, А.О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. - 2017. - Том 4. - № 1.

108. Изотов, А. Муниципально-частное партнерство – путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. - 2017. - №1.

109. Ильичева, Л.Е., Мацкиев, А.В. Бизнес-структуры и институты публичной власти: модели легитимации взаимодействия // Ученые записки Российского государственного социального университета. - 2013. - Т. 2. - № 4 (118).

110. Исупова, С.С. Муниципально-частное партнерство – правовые основы, актуальные формы и перспективы развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. - 2021. - № 2.

111. Кабанова, Е.И. Правовые основы и практика реализации муниципально-частного партнерства // Юрист. - 2018. - № 4.

112. Колесников, В.В., Корякина, Т.В., Макаров, И.Н. Проектное финансирование и государственно-частное партнерство в регионах России: институциональные и управленческие проблемы // Российское предпринимательство. - 2017. - №14.

113. Криворотько, Ю. Финансирование государственно-частного партнерства в странах Европейского Союза. Новые подходы для стран ЕАЭС. // Банкаускі веснік. - 2017. - №2.

114. Кругман, П. Пространство: последний рубеж // Пространственная экономика. - 2005. - №3.

115. Кудрин, А.Л. Выстроить центр притяжения инвестиций // Банки и деловой мир. – 2010. – № 8.

116. Куличков, А. С. Основные признаки и сущность муниципальной власти в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. - 2013. - №3-2.
117. Ледяев, В.Г. Опыт изучения власти в городских сообществах: российская проекция // Власть и элиты. - 2015. - Т. 2.
118. Ломиворотова, М.В. Муниципально-частное партнерство как необходимое условие реализации национальных проектов // Теория и практика современной науки. - 2021. № 5 (71).
119. Ляхов, В.П. Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – эффективный механизм предотвращения конфликта интересов бизнеса и власти в решении социально-экономических задач // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2016. - № 2.
120. Мастеров, А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стратегического планирования // Экономика. Налоги. Право. - 2015. - №3.
121. Медведева, Н.В. Муниципально-частное партнерство: вопросы теории и практики / Н.В. Медведева // Материалы Ивановских чтений. - 2015. - № 5.
122. Морозова, Е.Г. Перспективы рыночного государства в России // Социология власти. – 2012. - №1.
123. Романовская, О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2017. - Вып. 36.
124. Семенова, Ю.И., Дегтерева В.А. Развитие транспортной инфраструктуры с применением умных технологий на муниципальном уровне в сборнике: цифровая экономика, умные инновации и технологии // Сборник трудов Национальной (Всероссийской) научно-практической конференции с зарубежным участием. - Санкт-Петербург. - 2021.
125. Сергеева, С.Л. Особенности реализации публичной политики в современной России: проблемы и перспективы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 5 (72).

126. Тимофеева, Л.Н. Управление через сотрудничество государства и общества: проблемы обоюдной ответственности // Государство и граждане в электронной среде. - 2017. - № 1.

127. Троценко, О.С. Правовые последствия расторжения соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве в условиях распространения короновирусной инфекции // Финансовые и правовые аспекты социально ориентированного инвестирования. материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург. - 2021.

128. Трынов, А.В. Методика оценки экономической эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства // Экономика региона. - 2016. - №2.

129. Туровский, Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. - 2015. - № 2.

130. Уржа, О.А. Актуальность муниципально-частного и государственно-частного партнерства в современной России // Материалы Афанасьевских чтений. - 2017. - №1 (18).

131. Фролова, Е.В. Муниципально-частное партнерство в образовании: инфраструктурный аспект / Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 1.

132. Фролова, Е.В. Ресурсы модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Социология. - 2014. - №1.

133. Хайек, Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. - 1990. - №10-12.

134. Хвостунова, Н.В., Хазов, Е.Н. Нормативно-правовая основа полномочий органов местного самоуправления и механизм их реализации // Вестник экономической безопасности. - 2016. - №1.

135. Чулков, А.С. Государственный и муниципальный контроль в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию // Финансы и кредит. - 2015. - №17 (641).

136. Шабров, О.Ф. Модернизация в эпоху постмодерна // Власть. - 2017. - Т. 25. - № 11.

137. Юрзина, Т.А. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития сельских территорий с позиции институционализма // УЧИМ УПРАВЛЯТЬ И УЧИМСЯ УПРАВЛЯТЬ. Сборник научных трудов по материалам VII Научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. Кемерово. - 2021.

IV. Исследования, монографии, периодические издания на иностранных языках

138. Almond G. A., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. - Sage Publications, Inc., 1989. - 574 p.

139. Antony C. Sutton. Western technology and Soviet economic development, 1917 to 1930. Hoover Institution on War, Revolution and Peace. 1968.

140. Barro R., Sala-i-Martin X Economic Growth. 2nd ed. The MIT Press, 2004.

141. BBC News: Tube and train services disrupted
URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/6164580.stm

142. Borts G.H., Stein J.I. Economic Growth in a Free Market. - New York, London, 1964.

143. Büllsbach A. Staat im Wandel: mehr Dienstleistung – weniger Verwaltung; Eichhorn/Budäus, Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. - Taschenbuch, Berlin, 1997.

144. Burger Ph., Hawkesworth I. How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement // OECD Journal on Budgeting. – 2011. – № 1.

145. Business Partnerships Team URL:
<https://www.gov.uk/government/groups/partnerships-team>
146. Cornuell R. C. Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). - Transaction Publishers, 1993. - 199 p.
147. Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structure OECD. - Paris. 2010. URL : www.oecd.org/publishing
148. Easton D. Categories for the Systems Analysis of Politics // Varieties of Political Theory / ed. by D. Easton. Prentice-Hall. - Englewood Cliffs, N.J. 1966.
149. European Council for Nuclear Research (CERN). Европейский Совет по ядерным исследованиям. История создания и функционирования. URL:
<https://home.cern/about/who-we-are/our-history>
150. Fischer K. Incentive and payment mechanisms as part of risk management in PPP contracts // Journal of Interdisciplinary Property Research. – 2009. – Vol. 1.
151. Forschungsprojekt PPP – Eignung und Vorgehensweise bei Hochschulprojekten. – Weimar: Bauhaus Universität Weimar. - 2007.
152. Fredann J. Urbanization Planning and National Development. Beverly Hills. – London. 1973.
153. Grimsey D. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. / D. Grimsey, M. Lewis. – Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar. 2007. – 288 pp.
154. Hayek F. A. Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. – Routledge. 2012. 584 p.
155. Hirschman A. The Strategy of Economic Development, Yale University Press. - New Haven. 1958.
156. House of Commons, Committee of Public Accounts // Private Finance Initiatives Forty-Sixth Report of Session 2017–19 URL:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpublicacc/894/894.pdf>

157. House of Commons, Transport Committee // The Performance of the London Underground. Sixth Report of Session 2004–05. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtran/94/94.pdf>
158. Jahresbericht ÖPP in Deutschland 2009. – Berlin: ÖPP Deutschland AG, 2010.
159. Market Update. Review of the European PPP Market. 2010.
160. Market Update. Review of the European PPP Market. 2011.
161. Market Update. Review of the European PPP Market. 2012.
162. Market Update. Review of the European PPP Market. 2013.
163. Market Update. Review of the European PPP Market. 2014. http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2014_h1_en.pdf
164. Market Update. Review of the European PPP Market. 2015.
165. Market Update. Review of the European PPP Market. 2016.
166. Market Update. Review of the European PPP Market. 2017.
167. Polish Investment and Trade Agency. URL: https://www.paih.gov.pl/o_agencji
168. PPP-Projektdatenbank: Projektsuche. URL: <http://www.ppp-projektdatenbank.de>
169. Roumboutsos A., Sciancalepore F. Public–Private Partnership Tenders. Transportation Research Record // Journal of the Transportation Research Board 2450:1, p. 83-90, 2014.
170. Savas E. Privatization and Public Private Partnerships. New York: Chatham Publishers. - Seven Bridges Press. 2000.
171. Siemiatycki M. Public-Private Partnership Networks: Exploring Business-Government Relationships in United Kingdom Transportation Projects // Economic Geography 87:3. 2011.
172. Straus A.G. Managing Risk in PPP Projects through Legal Documentation. – Prepared for presentation at the Expert roundtable on private-public partnerships. – Amman, Jordan. 2007. Sept. 6.

173. Weimar D., Vining A. Limits to public Intervention: Government Failures. Policy Analysis. Fifth Edition. 2011.

V. Электронные ресурсы

174. Агентство Bloomberg выпустило рейтинг инвестиционной привлекательности в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3527247>

175. В Кемеровской области частный инвестор готов модернизировать объекты коммунальной инфраструктуры по концессии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/v-kemerovskoy-oblasti-chastnyy-investor-gotov-modernizirovat-obekty-kommunalnoy-infrastruktury-po-koncessii.html>

176. В Московской области заключено концессионное соглашение о реконструкции физкультурно-оздоровительного комплекса [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/v-moskovskoy-oblasti-zaklyucheno-koncessionnoe-soglasenie-o-rekonstrukcii-fizkulturno-ozdorovitelnogo-kompleksa.html>

177. В Пензенской области построят мусороперерабатывающий комплекс и полигон [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://realty.ria.ru/20181109/1532485316.html>

178. В регионах РФ, где работают концессии, аварийность на системах теплоснабжения снизилась на 47% [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mskagency.ru/materials/2597816>

179. В Татарстане и Волгоградской области заключены первые соглашения о МЧП по 224-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/v-tatarstane-i-volgogradskoj-oblasti-zaklyuchenyi-pervyie-soglasheniya-o-mchp-po-224-fz.htm>

180. В Югре появятся еще два межмуниципальных полигона ТКО [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<http://fondugra.ru/news/621/https://admhmao.ru/press-center/vse-novosti/v-yugre-poyavyatsya-eshche-dva-mezhmunitsipalnykh-poligona-tko-/?month=07&year=2158>

181. Гоббс, Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс] // Гражданское общество в России. Научная электронная библиотека.: URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs_Leviafan.pdf

182. Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

183. Государственно-частное партнерство. Интернет-портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://xn--c1ayx.xn--p1ai/?page_id=89

184. ГЧП в спорте — проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sportengineering.ru/article/gchp-v-sporte-problemy-i-perspektivy>

185. ГЧП в здравоохранении возьмет пример с ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://hospitalmanagers.ru/novosti/gchp-v-zdravooohranenii-voz-met-primer-s-zhkh/>

186. Данные Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/c3caPea3gCW0bRv2j2XUvuopppSGsA3y.pdf>

187. Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Реестр соглашений о государственно-муниципально-частном партнерстве. URL: <https://depeconom.admhmao.ru/deyatelnost/investitsionnaya-deyatelnost/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo/>

188. Департамент экономического развития Вологодской области. Перечень проектов муниципально-частного партнерства, в том числе концессий, реализуемых на территории Вологодской области. URL: <https://der.gov35.ru/dokumenty/113876/>

189. Добровольное объединение муниципальных образований Российской Федерации «Ассоциация малых и средних городов России» (АМСГР) URL: <http://www.amsgr.ru/>

190. Доклад главы муниципального образования о взаимодействии с инвесторами по вопросам реализации инвестиционных проектов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://investugra.ru/upload/invest%20support%20Files/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%8B%202018.pdf>

191. Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Типологический отчет Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). «Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) дохода от коррупции». URL: <https://eurasiangroup.org/Korruptciya.pdf>

192. Ежемесячный профильный журнал «МКД. Управление» URL: <https://e.mk-dom.ru/>

193. Ежемесячный профильный журнал «Муниципалитет» URL: <http://www.munizipalitet.ru/>

194. Ежемесячный профильный журнал «Социальное партнерство. Практика региона» URL: <http://soc-partner.ru/> (Дата обращения: 18.12.2019).

195. Живая материя: как сделать каждый город лучшим ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/social/2019/03/13/12224233.shtml>

196. ЖКХ начало притягивать инвестиции [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3280817>

197. Информационный инструмент для вычисления объемов налога солидарности в ФРГ URL: <http://xn--solidarittszuschlag-owb.info/>

198. Инвестиции не угнались за ВВП. РБК [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/03/15/5c8a1d699a7947ec94b02f75>

199. Информационный портал по энергосбережению [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.energoatlas.ru/tag/%d0%b6%d0%ba%d1%85/>
200. Инновационные технологии в области здравоохранения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://viafuture.ru/katalog-idej/innovatsii-v-zdravoohranenii>
<https://viafuture.ru/katalog-idej/innovatsii-v-zdravoohranenii>
201. Известия. Из. Два триллиона нарушений при госзакупках. URL: <https://iz.ru/603198/mariia-todorova-inna-grigoreva/vziatki-pri-goszakupkakh-otcenili-v-2-trln-rublei>
202. Как привлечь инвестиции в крупные инфраструктурные проекты [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transportrussia.ru/item/4391-gchp-novye-mekhanizmy.html>
203. Карта лучших муниципальных практик. Муниципально-частное партнерство: опыт города Стерлитамака URL: <http://www.forum.urc.ru/node/3514>
204. «Квадра» заключила концессию по теплоснабжению в Воронеже [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/20190201/1550258405.html>
205. Комплексная модернизация коммунальной инфраструктуры [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/search?query=%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%D0%BC%D0%B8%D1%85%D0%B0%D0%B8%D0%BB%20%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%20%D0%B6%D0%BA%D1%85&sort=date&categories=materials&exclude=kp&from=20>
206. Концессионное соглашение полигон [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kv-gelendzhik.ru/?page_id=1584
207. Концессионное соглашение в отношении отдельных объектов централизованной системы водоснабжения города Нижний Тагил [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ntagil.org/ekonomika/invest/kontsess/212869/>
208. Колобков: развитие спортивной отрасли невозможно без партнерства бизнеса и государства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rusinvestforum.org/news/gchp-v-sporte-problemy-i-perspektivy/>

209. Компания из ХМАО первой в России включена в международный реестр зеленых бондов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3916500>

210. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>

211. Минстрой России подготовил методические рекомендации для регионов по проекту «Умный город» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://investinfra.ru/novosti/minstroy-rossii-podgotovil-metodicheskie-rekomendacii-dlya-regionov-po-proektu-umnyy-gorod.html>

212. Министерство экономического развития Республики Башкортостан. Реестр действующих соглашений государственно-муниципально-частного партнерства, концессионных соглашений с участием Республики Башкортостан <https://economy.bashkortostan.ru/upload/iblock/502/reestr-soglasheniy-na-19.08.2019.pdf>

213. Минэкономики предлагает потратить на инфраструктурные проекты триллионы рублей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3718879>

214. Минстрой России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depjke.admhmao.ru/upload/iblock/cae/prioritetnyy-proekt-zhkkh-i-gorodskaya-sreda.pdf>

215. Мюллер Б. Рынок государственно-частных партнерств в Германии. URL: <http://www.slideshare.net/amplakhotnikov/wertermittlung-vortrag-duma-zum-uebersetzen>

216. Национальный проект «Жилье и городская среда» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/projects/selection/735/35560/>

217. Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Администрации муниципального образования «Город Архангельск» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.arhcity.ru/?page=2059/0>

218. О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам

[Электронный ресурс]. Режим доступа:

<http://government.ru/orders/selection/401/27457/>

219. Остановки доведут до ума [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3635957>

220. Официальный портал муниципального образования «Город Череповец». Извещение о заключении концессионного соглашения в отношении муниципального имущества. URL: <https://cherinfo.ru/notification/84404-izvesenie-o-zaklucenii-koncessionnogo-soglasenia-v-otnosenii-municipalnogo-imusestva>

221. Официальный портал мэрии города Череповца. Основные параметра городского бюджета города Череповца (открытые данные). URL: <https://mayor.cherinfo.ru/748>

222. Официальный портал государственной программы «Совершенствование государственного управления». Подведены итоги деятельности субъектов РФ по организации работы МФЦ за IV квартал 2018 года. URL: <http://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/news/view/638>

223. Официальный отчет Министерства финансов Российской Федерации «Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год». URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/FFPR_2019_-2021.pdf

224. Официальный интернет-портал Сургутского района ХМАО-Ю. Демографическая ситуация в Сургутском районе и тенденции ее развития. URL: http://www.admsr.ru/work/scs/demography/presentation_materials/

225. Официальный инвестиционный портал муниципального образования Сургутский район. Реестр заключенных концессионных соглашений муниципального образования Сургутский район URL: <http://www.admsr.ru/upload/iblock/01a/reestr-zaklyuchennykh-kontsessionnykh-soglasheniy.pdf>

226. Официальный инвестиционный портал муниципального образования Сургутский район. Реестр реализуемых проектов муниципально-частного партнерства. <http://www.admsr.ru/invest/partnership/2645/>

227. Официальный сайт органов местного самоуправления Ставропольского городского округа Белгородской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oskolregion.ru/investicii/municipalno-chastnoe-partnerstvo/>

228. Первые в России концессионные соглашения о строительстве школ подписаны в Югре [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depobrmolod.admhmao.ru/vse-novosti/2298306/>

229. Проект цифровизации городского хозяйства «Умный город» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/>

230. Проект строительства полигона ТКО в Нефтеюганском районе реализуется по графику [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fondugra.ru/news/621/>

231. Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://strategy2030.midural.ru/sites/default/files/files/protokol_vvp_ot_13.07.16_no_1_2.pdf

232. Протокол заседания Совета по стратегическому развитию и нацпроектам [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59037>

233. РИА Новости. Рейтинг социально-экономического положения регионов – 2019 (Расчеты РИА. Рейтинг по данным Росстата, Минфина и Федерального казначейства) URL: <https://riarating.ru/infografika/20190604/630126280.html>

234. Сбербанк утвердил решения по кредитованию концессионных проектов в ЖКХ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://realty.ria.ru/20181219/1548235411.html>

235. Спортивные сооружения: в поисках финансовой гармонии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.s-bc.ru/news/sportivnye-sooruzhenija-v-poiskah-finansovoj-garmonii.html>

236. Ставка на «цифру» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://plus.rbc.ru/news/5d8dcbe67a8aa92cef8383ba>

237. Типологический отчет ФАТФ: Конкретные факторы риска, связанные с отмыванием доходов от коррупции. Пер. с фр.: Международный учебно-методический центр по финансовому мониторингу. URL: <https://eurasiangroup.org/Korruptciya.pdf>

238. Федеральное статистическое управление ФРГ. URL: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/EconomicSectors/Construction/Construction.html>

239. Централизация для цифровизации. Новые технологии даются регионам с трудом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4047075>

240. Частные инвестиции в ЖКХ привлекут 33 региона в рамках «коробочного решения» Минстроя России и Сбербанка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/press/chastnye-investitsii-v-zhkkh-privlekut-33-regiona-v-ramkakh-korobochnogo-resheniya-minstroya-rossii>

241. Шевченко О.С. Механизмы реализации проектов муниципально-частного партнерства // Интернет-журнал Науковедение. 2014. №3 (22). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-realizatsii-proektov-munitsipalno-chastnogo-partnerstva>

242. Шесть автоматических АЗС построят в Ижевске [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://bbgl.ru/news/12604>

243. Юрош Т.Д. Особенности нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya-gosudarstvennochastnogo-partnerstva-v-rossii>

244. 12 целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа:

http://elport.ru/articles/12_tselevyih_modeley_uproscheniya_protsedur_vedeniya_biznesa_i_povyisheniya_investitsionnoy_privlekatelnosti_subyektov_federatsii

245. Smart City: ключи от города! [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru-bezh.ru/anton-vasilev/26861-smart-city-klyuchi-ot-goroda!>

246. News.RU. «В Генпрокуратуре назвали самые коррупционные сферы деятельности отечественных чиновников». URL: <https://www.newsru.com/russia/19jun2017/corr.html>

247. forumvostok.ru / ВЭФ-2019