

Любкина Ольга Романовна
Воронежский филиал
Российского экономического
университета им. Г. В. Плеханова,
г. Воронеж, Российская Федерация
lyubkinao@bk.ru

**Феномен муниципально-частного партнерства в рамках развития
ответственности органов МСУ: социологический анализ**

Аннотация. В статье дается социологический анализ феномену муниципально-частного партнерства, как институту развития местного самоуправления. Феномен МЧП в статье рассматривается через призму его становления в городах и регионах России. Автором приводятся конкретные примеры реализации проектов муниципально-частного партнерства в системе ЖКХ и социальной сфере, как источника модернизации территорий, выявлены особенности развития данного института, аргументирована его полезность для локальных территорий. Проблематика МЧП в статье тесно увязана с особенностью муниципальной власти, которая, с одной стороны, является обособленным институтом государственного управления, с другой стороны, тесно интегрирована в существующую вертикаль власти, представлена мотивация органов МСУ в развитии МЧП, в силу сложностей данного низового органа власти в системе межбюджетных отношений. Автором представлена перспектива развития данного феномена, который позволяет улучшить систему взаимодействий между властью и бизнесом, интегрировать все сектора общества (власть, бизнес и институты гражданского общества) в единую систему, связанную развитием муниципальных территорий.

Ключевые слова: муниципально-частное партнерство; органы местного самоуправления; социологический анализ

Lyubkina Olga Romanovna
Voronezh branch
Russian economic Plekhanov University,
Voronezh, Russian Federation
lyubkinao@bk.ru

**The phenomenon of municipal-private partnership in the development of
responsibility of ISG bodies: sociological analysis**

Abstract. The article provides a sociological analysis of the phenomenon of municipal-private partnership as an institution for the development of local self-government. The article examines the phenomenon of MCHP through the prism of its formation in cities and regions of Russian Federation. The author provides concrete examples of the implementation of projects of municipal-private partnership in the housing and social sector as a source of modernization of territories, identifies the features of the development of this institution, and argues its usefulness for local territories. The article deals with the problem of MES closely linked to the peculiarity of the municipal government, which, on the one hand, is a separate

institution of public administration, on the other hand, is closely integrated into the existing vertical of power. the article presents the motivation of MSU bodies in the development of MES, due to the complexity of this grass-roots authority in the system of inter-budgetary relations. The author presents a perspective for the development of this phenomenon, which allows improving the system of interaction between government and business, integrating all sectors of society (government, business and civil society institutions) into a single system related to the development of municipal territories.

Keywords: municipal-private partnership; local governments; sociological analysis

Местное самоуправление играет важную роль во взаимодействии органов власти и управления и населения. Местное самоуправление, как и любой другой институт нуждается в развитии. Все выше сказанное актуализирует проблематику внедрения в практическую политику органов местного самоуправления механизмов и инструментов развития локальных территорий.

Местное самоуправление в России на протяжении десятилетий находится в крайне сложной ситуации. Во многом потому что в рамках межбюджетных отношений местному самоуправлению отводится малая часть финансовых ресурсов, но при этом перед органами местного самоуправления стоит ряд сложных задач, которые закреплены в действующем законодательстве. Это создает дисбаланс, который является катализатором череды вопросов на локальном уровне, с решением которых местное самоуправление не справляется. У выхода из сложившейся ситуации существует несколько концепций развития. Первый вариант – перераспределение бюджетных средств, что мало вероятно. Второй – привлечение бизнеса для реализации тех или иных социальных проектов (в таких сферах как образование, медицина, культура, социальная поддержка и др.) или в системе ЖКХ. Поэтому одним из ключевых курсов в развитии системы местного самоуправления и территорий является муниципально-частное партнерство. Это одно из стратегических направлений, которое дает шанс на развитие и прогресс в локальных территориях. По мнению Р. Нисбета прогресс – это «синтез прошлого и предсказания будущего» [Нисбет, 2007]. Человечество развивается, «движется вперед», причем это движение понимается в двух аспектах – как накопление знания и как наращивание материального богатства.

На западе местное самоуправление интегрировано в систему государственного управления. В Российской Федерации в рамках действующего законодательства местное самоуправление отделено от государства. Несмотря на это местное самоуправление интегрировано в вертикаль власти. Государство наделяет органы местного самоуправления рядом полномочий, которые закреплены в ряде нормативных актов. Муниципальные органы государственного управления являются абсолютной необходимостью, выполняя свои функции, путем делегирования определенного перечня полномочий государственной власти. Однако отсутствие необходимого количества ресурсов тормозит развитие института местного самоуправления. Институт местного самоуправления является ключевым элементом

гражданского общества и базовых демократических ценностей, поэтому мы считаем важным принципом реформирования – нацеленность на развитие автономии муниципальных образований [Блинова, 2019].

Повышение коммуникативной составляющей со стороны местного сообщества как главного субъекта местного самоуправления выступает важным фактором развития демократической системы в Российской Федерации. В то же время нельзя не согласиться с тем, что «многие проблемы становления местного самоуправления в современном российском обществе связаны с недооценкой значения и роли взаимодействия органов местного самоуправления с населением – гражданами и общественными организациями – путем привлечения их к совместному решению вопросов местного значения» [Хайруллина, 2014].

Мониторинговое исследование позволило зафиксировать стабильно низкий, особенно по сравнению с другими властными институтами, уровень институционального доверия к органам местного самоуправления. В 2014 г. доверяли органам местного самоуправления 33 % опрошенных, в 2016 г. – 22 %, а 2018 г. – 30 %. В последние два года наблюдается некоторое восстановление доверия к ним, но к докризисному уровню этот показатель пока не вернулся. Муниципалитетам доверяют существенно меньше респондентов, чем президенту страны (в 2018 г. 69 %), федеральному правительству (в 2018 г. 39 %) и руководителям регионов (в 2018 г. 39 %), российской армии (в 2018 г. 66 %) и даже полиции (в 2018 г. 34 %) [Общественное мнение о местном самоуправлении, 1992–2002].

Для упрочения экономической основы местного самоуправления в современных условиях необходимы новые решения для аккумуляции и эффективного распределения имеющихся средств, а также привлечения частных инвестиций. Механизмом, обеспечивающим приток частных инвестиций в экономику муниципальных образований, способно стать муниципально-частное партнерство. Эта форма взаимодействия государства и частного бизнеса в последнее время становится одним из актуальных и современных направлений взаимовыгодного сотрудничества. Для муниципальной власти главные направления взаимодействия с бизнесом – это городская среда и инфраструктура: инженерная, транспортная и социальная [Захарова, 2013].

Основными формами МЧП являются: аренда, концессионное соглашение, приватизация, договор доверительного управления имуществом, муниципальный контракт. Еще одной формой МЧП является заключение соглашений о социальном партнерстве между администрацией и предприятиями города. Согласно таким соглашениям предприятия выделяют денежные суммы на поддержку социальных программ города, социальное развитие города, благоустройство внутридворовых территорий и т.д. [Гладун, 2014].

Наиболее распространенная форма взаимодействия власти и бизнеса, которую в муниципальных правовых актах смешивают с муниципально-частным партнерством,

это концессионные соглашения. Распространенность этой формы сотрудничества объясняется как наличием достаточно устоявшегося нормативного регулирования [Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»], так и принципиальным различием целей и субъектного состава, облегчающим осуществление этой формы взаимодействия.

На территории Воронежской области реализуются 2 концессионных проекта средней категории с суммарным объемом инвестиционных обязательств более 375 млн рублей и 2 проекта крупной категории с суммарным объемом инвестиционных обязательств свыше 5 млрд рублей.

В частности, в 2019 году было подписано соглашение с ПАО «Квадра» на сумму 3,65 млрд рублей. По мере реализации концессионного соглашения будет обеспечено устойчивое теплоснабжение, проведена замена устаревших сетей и оборудования, снижена аварийность на сетях и повышено качество коммунальных услуг. В 2017 году было подписано концессионное соглашение с ООО «Городские парковки» на сумму 15,4 млн руб. В рамках концессионного соглашения будет организовано не менее 6 000 парковочных мест, предоставляемых на платной основе. Расходы на эксплуатацию платных городских парковок будет нести инвестор. Также в 2017 было заключено соглашение с ОАО «Экотехнологии» в отношении строительства мусоросортировочного завода. Общий объем финансирования проекта модернизации составлял 484,55 млн рублей. В марте 2012 года компания «РВК-Воронеж» заключила концессионное соглашение с муниципальным образованием Городской округ город Воронеж. В рамках соглашения концессионер разработал инвестиционную программу развития системы водоснабжения и водоотведения на территории Воронежа до 2024 года. 7 февраля 2018 года «РВК-Воронеж» и администрация города Воронежа подписали дополнительное соглашение о включении 129 объектов коммунальной инфраструктуры в список объектов концессионного соглашения.

Пристальное внимание при реализации муниципально-частного партнерства необходимо обращать на иные уже выявленные практикой и потенциальные проблемы, в частности связанные с передачей объектов муниципально-частного партнерства частному партнеру и его возвратом публичному партнеру по истечении срока, определенного в соглашении.

Публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру права владения и пользования объектом соглашения об МЧП для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечить возникновение права собственности частного партнера на объект соглашения при условии соблюдения требований, предусмотренных Законом об МЧП и соглашением [Казаков, 2015]. Объект МЧП должен передаваться частному партнеру полностью в тех случаях, когда он представляет собой имущественный комплекс. Иначе частные партнеры, не заинтересованные в получении, например, тепло-энергетического комплекса полностью, будут предпочитать брать объекты, наиболее привлекательные с точки

зрения возврата вложенных инвестиций, оставляя иные объекты без финансовой поддержки, что может негативно сказаться на функционировании комплекса в целом.

К проблемам реализации муниципально-частного партнерства относится наличие задолженности муниципальных предприятий, из-за которых они не могут быть переданы частным партнерам в качестве объекта МЧП. Долги должен погашать сам муниципалитет, однако не все местные бюджеты могут позволить себе подобные издержки. Если же передавать предприятие частным партнерам вместе с долгами, это может привести к тому, что источником погашения задолженности муниципальных предприятий станут увеличенные тарифы.

Частным, но показательным случаем, когда законодательство «тормозит» развитие муниципально-частного партнерства, является наличие в отраслевом законодательстве положений о том, что передача отдельных объектов водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по концессионным соглашениям [Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»]. В настоящее время в значительном числе случаев у муниципальных образований отсутствует зарегистрированное право собственности на эти объекты, в связи с чем передача перечисленных в отраслевом законодательстве объектов на основании концессионного соглашения невозможна, тогда как эти объекты можно было бы передавать частным партнерам и на основании иных правовых конструкций.

Одним из существенных недостатков Закона об МЧП является необходимость применять одну и ту же процедуру, которая является довольно громоздкой и длительной, что препятствует использованию муниципальными образованиями данной формы сотрудничества с частными субъектами. Например, по результатам информационного обмена, организованного Союзом городов Центра и Северо-Запада России, в котором приняли участие 23 из 25 муниципальных образований, входящих в Союз городов Центра и Северо-Запада России, соглашений о муниципально-частном партнерстве в соответствии с Законом об МЧП ни в одном из опрошенных городских округов не заключалось, т.к. эта процедура является слишком длительной и даже в случае вовлечения в муниципально-частное партнерство имущества только городского округа, одно согласование проекта МЧП с органом государственной власти субъекта РФ занимает не менее 180 дней.

Успех развития муниципальных территорий во многом зависит от взаимодействия власти и бизнеса, что реализуется с помощью муниципально-частного партнерства. Этот формат отвечает интересам развития локальных территорий, обеспечивает поддержку власти со стороны населения и является драйвером развития социального обустройства данных территорий. Не смотря на положительные результаты реализации проектов муниципально-частного партнерства существует и негативный опыт. Следует проводить масштабное информирование населения о реализованных проектах муниципально-частного партнерства, так как чаще всего они

реализовываются в социальной сфере, либо в сфере ЖКХ. Это говорит о том, что они касаются каждого, проживающего на данной территории. Поэтому действия власти и бизнеса должны быть открытыми прозрачными и иметь свою эффективность.

Библиографический список

Блинова Н. В. Инфляция местного самоуправления // PolitBook. 2019. № 2. С.63- 82.

Гладун Т. Н. Муниципально-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2014. № 1. С.30–33.

Захарова Ж. А. Оценка основных факторов, влияющих на развитие муниципально-частного партнерства в РФ // Вестник ГУУ. 2013. № 1. С. 35–43.

Казаков А. О. Состав участников государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 5. С. 92–96.

Нисбет Р. Прогресс: история идеи / Нисбет Роберт; пер. с англ. Под ред. Ю. Кузнецова и Гр. Сапова. – М.: ИРИСЭН, 2007. – 557 с.

Общественное мнение о местном самоуправлении 1992–2002 [Электронный ресурс] ЦИРКОН: [веб- сайт] URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/1ee/Obshhestvennoe_mnenie_o_mestnom_samoupravlenii_1992-2002.pdf (дата обращения: 27.05.2020).

Петухов Р. В. К проблеме социального содержания местного самоуправления // Мониторинг. 2018. № 6. С. 131–146.

Хайруллина Н. Г., Курашенко И. А. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления и населения // Вестник ЧелГУ. 2014. № 24 (353). С. 17–20.

Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СПС КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [веб- сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102975/. (дата обращения: 27.05.2020).

Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/. (дата обращения: 27.05.2020).

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О концессионных соглашениях» // КонсультантПлюс: [веб- сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/. (дата обращения: 27.05.2020).