

Муниципальное частное партнерство: определение, соглашение, закон

ФЗ № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве» от 13 июля 2015 г. направлен на формирование условий для повышения инвестиционной привлекательности отечественной экономики, качества услуг, продукции и работ, обеспечение которыми входит в ведение органов государственной власти и местных структур. В документе определены ключевые аспекты правового регулирования соответствующих отношений, полномочия ответственных институтов. Закон «О муниципальном частном партнерстве» устанавливает гарантии реализации интересов сторон сделок.

МО заключают контракты на поставку продукции, производство работ и предоставление услуг для своих нужд. Порядок их заключения определяется нормативными актами РФ. Контракты, финансируемые исключительно средствами местного бюджета, не являются договорами муниципально-частного партнерства. Это обуславливается тем, что в них, по сути, содержится только одностороннее обязательство предоставить услугу, выполнить работу или поставить продукцию в конкретный срок за оговоренную цену.

Муниципальное частное партнерство – это отношения, в рамках которых предусматривается софинансирование контрактов со стороны бизнеса и устанавливаются соответствующие обязательства для МО. В отечественной практике такие сделки рассматриваются как инвестиционные.

Каким может быть муниципальное частное партнерство? Это отношение основывается на разных сделках. К примеру, предприятие может использовать имущество на праве аренды. Между тем не каждая такая сделка будет выступать как муниципальное частное партнерство. Пример можно привести здесь следующий. Предприятие берет в аренду сооружение, использует его в производственных нуждах. Муниципалитет, передавая здание компании, преследует цель пополнить местный бюджет за счет оплаты за эксплуатацию. Такие отношения не выступают как муниципальное частное партнерство. Определение рассматриваемого института содержит указание на софинансирование реализации нужд МО. Другими словами, предприятие берет объект в аренду на конкретных условиях для решения им общественно-значимых задач. В договоре при этом могут прописываться некоторые льготы для компании. Муниципальное частное партнерство, основанное на арендных отношениях, может использоваться для решения проблем социально-экономического развития территории. Это может быть совершенствование сферы обслуживания граждан, расширение среднего и

малого бизнеса, соцподдержка некоторых слоев населения, формирование новых рабочих мест и так далее.

Подписывая контракт, стороны оговаривают свои обязанности и права, руководствуясь Гражданским кодексом. В качестве одного из преимуществ таких отношений выступает наличие нормативного обеспечения, сохранение контроля эксплуатации имущества собственником. Соответственно, муниципальное частное партнерство позволяет владельцу следить за надлежащим исполнением условий контракта. МО при этом несет относительно низкие риски, не расходует бюджетные средства, если передаются в пользование существующие объекты. Положение о муниципальном частном партнерстве предусматривает возможность осуществлять инвестиции арендатором в имущество, которым он пользуется.

Концессии - эта форма сотрудничества считается сегодня наиболее популярной. В рамках концессионного контракта реализуются различные проекты муниципально-частного партнерства. К самым актуальным относят договоры в сфере общественного транспорта, ЖКХ, сбора и уничтожения отходов. В РФ действует отдельный закон, регламентирующий заключение концессионных контрактов.

Муниципальное частное партнерство в России может реализовываться в результате приватизации предприятий либо образования хозяйственного общества. Так, унитарная организация может быть акционирована, затем доля ценных бумаг может продаваться. Нормативное регулирование осуществляется в этом случае в соответствии с ФЗ «О приватизации муниципального и госимущества». Еще один вариант – учреждение хозяйственного общества. Оно будет иметь смешанную форму собственности. В нем части либо доли ценных бумаг будут принадлежать МО, а оставшиеся – инвесторам. Экономическая деятельность в этом случае осуществляется на средства участников. Ими, соответственно, выступают частные инвесторы и муниципалитет. Управление созданным обществом они осуществляют совместно. Такое муниципальное частное партнерство предполагает пропорциональное распределение рисков в соответствии с величиной доли участников в капитале. Баланс интересов будет определяться тем, кто владеет блокирующими и контрольными пакетами. В отличие от прочих форм, муниципальное частное партнерство такого типа предполагает постоянное участие представителей власти в хозяйственной деятельности общества. Соответственно, бизнес обладает меньшей самостоятельностью и свободой в принятии управленческих решений.

Государственно-частное, муниципальное партнерство не разграничиваются в нормативных актах. В этой связи на практике могут

реализовываться разнообразные смешанные формы сотрудничества. Кроме этого, могут существовать и такие проекты, которые сложно отнести к какому-либо из приведенных выше вариантов партнерства.

Муниципальное частное партнерство может существовать только при условии взаимной выгоды для участников. Ее наличие выступает в качестве необходимого условия для сотрудничества. Вместе с этим выгода для сторон может иметь различные, а в ряде случаев и противоположные, основания. В этой связи для правильного формулирования условий сотрудничества необходимо понимать природу преимуществ для каждого участника в отдельности.

Преимущества для МО состоят в следующем:

1. Привлечение инвестиций в сферу социально-экономического развития.
2. Поступление средств способствует повышению эффективности собственных финансов МО.
3. Уменьшение сроков реализации программ развития.
4. Сокращение собственных затрат.
5. Улучшение качества услуг, снижение их стоимости.
6. Привлечение технологий, бывших ранее недоступными.
7. Мультипликационный эффект.
8. Привлечение квалифицированных работников.

Между тем неправильно было бы говорить, что указанные выгоды появляются сами по себе и всегда сопутствуют отношениям. Эти преимущества необходимо сначала обнаружить, убедить в их реальности лиц, которые принимают управленческие решения.

Какие преимущества дает соглашение? Муниципальное частное партнерство может обеспечить предприятию:

1. Высокие гарантии в достижении расчетных показателей рентабельности, окупаемости инвестиций, извлечении запланированного дохода.
2. Получение ряда льгот, позволяющих уменьшить расходы и повысить экономическую результативность предпринимательской деятельности.
3. Наличие определенного круга потребителей либо гарантированного рынка для сбыта.
4. Более высокую доступность кредитования.
5. Гарантированное финансирование, если условия сделки предполагают участие средств МО.
6. Возможность подписания договоров с солидарной ответственностью по определенным рискам.

7. Получение ряда конкурентных, в том числе репутационных, преимуществ благодаря наличию стабильных и долговременных доходов, за счет участия в проектах, обладающих большим общественным значением.

Муниципальное частное партнерство всегда сопровождается вероятностью возникновения потерь. Для власти потенциальные риски могут состоять в следующем:

1. Необходимость обеспечивать дополнительное финансирование, если оно предусматривается условиями контракта или есть задержка реализации программы до полного отказа от нее. Последнее вероятно в случае допущения ошибки при экономическом обосновании проекта либо при изменении конъюнктуры рынка.

2. Затягивание срока реализации исполнителем.

3. Увеличение сумм собственных расходов.

4. Снижение качества услуг или повышение их стоимости при низкой подготовленности либо недобросовестности партнера.

Репутационные потери при провале проекта или недостижении поставленных целей.

Риски для бизнеса могут заключаться в:

Корректировке условий деятельности по условиям соглашения вследствие изменения тех или иных политических факторов (нормативного регулирования, приоритетов структур власти и так далее).

Невозможности достижения расчетных показателей рентабельности либо снижении ее уровня. Такая ситуация может возникнуть вследствие действия рыночных, экономических, политических факторов.

Изменении предпочтений потребителей.

Снижении расчетного дохода в ходе исполнения условий соглашения.

Невыполнении договора солидарной ответственности.

Репутационных потерях при провале проекта или недостижении целей.

Несмотря на то что муниципалитеты получают стабильные неналоговые и налоговые доходы, статья расходов у них достаточно объемна. Как показывает практика, затраты только в редких случаях могут покрываться полностью собственной прибылью МО. Обычно же большая часть расходов погашается за счет поступлений из бюджетов вышестоящих уровней. Вместе с этим МО существенно ограничены в возможности покрывать дефицит за счет заимствований. Выходом из ситуации может стать муниципальное частное партнерство. Закон допускает частичное или полное финансирование реализации задач со стороны бизнеса, передачу части имущества МО предприятиям. При этом вложенные сторонними компаниями средства могут окупаться за счет потребителей, или этот

процесс будет растянут во времени, если приобретателем услуг будет местная власть. На практике МО вынуждено привлекать дополнительные ресурсы для решения актуальных задач социально-экономического развития территории. Что касается бизнеса, то закон «О муниципальном частном партнерстве» предусматривает ряд гарантий для предприятий. В первую очередь они касаются процедуры возврата вложенных средств, а также извлечения расчетного дохода. Однако следует иметь в виду, что всегда существуют потенциальные риски. Чем проект будет масштабнее, тем они будут выше.

Проекты муниципально-частного партнерства, основанные на арендных и концессионных отношениях, предполагают передачу коммерческим предприятиям определенных объектов, находящихся в собственности местной власти. В этом случае МО освобождается от обязанности содержать имущества, а бизнес, в свою очередь, экономит средства на его создание. Несмотря на очевидность выгод, при реализации конкретных проектов преимущества могут быть не такими явными. Объекты, особенно относящиеся к сфере ЖКХ, зачастую пребывают в ветхом состоянии. В этой связи оценить риск, связанный с необходимостью реконструкции либо капремонта, бывает сложно. После окончания периода концессии либо аренды пользователь должен вернуть объект муниципалитету. В этом случае также существует риск износа и необходимости провести восстановление основных средств.

В теории экономики рынка существует тезис о том, что частное предпринимательство является более эффективным, чем государственный менеджмент. Между тем это мнение справедливо для конкурентных условий хозяйствования, развитых институтов гражданского права и нормативного регулирования отношений, а также высокой культуры управления. Только при сочетании этих факторов заинтересованность коммерческих обществ в уменьшении расходов и извлечении прибыли перерождается в повышенную ответственность перед покупателями. Соответственно, предприятия стремятся повышать качество услуг и изделий, применяют новые технологии, постоянно совершенствуют производство. Для этого в рамках муниципально-частного партнерства должны устанавливаться такие условия, при которых управление деятельностью будет осуществляться компетентными лицами. При этом они могут являться представителями как власти, так и самих предприятий.

Таким образом, муниципально-частное партнерство по своей сути и юридическому содержанию практически не отличается от государственного. Разница только в масштабах сделок и объемах реализуемых задач. Обычно

государство принимает участие в осуществлении крупных проектов для развития отдельных регионов или секторов народно-хозяйственного комплекса. МО заинтересованы в менее масштабных программах. Между тем указанные отличия не меняют принципов подготовки и последующей реализации проектов. От масштабов программ будет зависеть только выбор модели или формы реализации. Государство, являясь заинтересованной стороной в крупных сделках, при их осуществлении в ряде случаев не может обойтись без участия в них муниципалитетов. Это обуславливается тем, что в некоторых ситуациях необходимо согласование с местной властью документов по территориальному планированию, отвод земель, предоставление разрешений на строительство объектов и решение прочих вопросов, относящихся к компетенции органов самоуправления. В этой связи практически все крупные программы государственно-частного партнерства реализуются при тесном взаимодействии с представителями муниципалитетов. Следует также отметить, что во многих случаях местная власть проявляет большую заинтересованность в привлечении инвестиций на свою территорию. Однако при этом муниципалитеты существенно ограничены в своих возможностях в сравнении с государством. Соответственно, они могут использовать только некоторые инструменты мотивации коммерческих обществ. Это, в свою очередь, указывает на необходимость формирования определенной политики по привлечению финансовых ресурсов в отношении не только представителей бизнеса, но и органов госвласти региона.

В заключении можно сказать, что муниципальное частное, как и государственно-частное, партнерство преследует цель улучшить привлекательность экономики для представителей бизнес-сообщества. Существующая сегодня нормативная база позволяет реализовывать как крупные, так и небольшие программы развития. При этом государственно-частное партнерство, привлекая инвесторов, стремится решать более масштабные проблемы, касающиеся региона или отрасли экономики. Вместе с этим госорганы, уполномоченные на заключение контрактов, зачастую не могут обойтись без участия местной власти. Муниципалитеты, в свою очередь, заключают соглашения с частными партнерами для решения наиболее актуальных вопросов территориального значения. Как правило, сотрудничество осуществляется в сфере бытового обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства. Особое значение участие частных инвесторов имеет в области транспортных услуг и социальной поддержки нуждающихся категорий граждан.