

УДК 69.003.13

Шабанова М.М.

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

Shabanova M.M.

TO THE QUESTION OF THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY IN RUSSIA

Дан анализ развития муниципально-частного партнерства в регионах России, выявлены проблемы в развитии муниципально-частного партнерства в строительной отрасли и определены направления повышения эффективности муниципально-частного партнерства в строительной отрасли.

Ключевые слова: *муниципально-частное партнерство, государственно-частное партнерство, концессионные соглашения, ГЧП- проект, привлечение инвестиций, строительство новых объектов.*

The analysis of development of municipal and private partnership in regions of Russia is given, problems in development of municipal and private partnership in construction branch are revealed and the directions of increase of efficiency of municipal and private partnership in construction branch are defined.

Key words: *municipal-private partnership, public-private partnership, concession agreements, PPP - project, investments, new construction.*

Развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов государственно-частного партнерства является одним из приоритетных направлений формирования институциональной среды инновационного развития, обозначенных в «Стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 года». Интеграция частного и публичного капитала становится все более значимым социально-экономическим явлением, создает предпосылки для оптимизации функций и совершенствования системы управления в экономической сфере.

Возникновение муниципально-частного партнерства как новой формы инновационного развития продиктовано теми возможностями, которые заложены в данный механизм: он позволяет извлечь существенные выгоды для каждого участника такого партнерства: обеспечение субъектов предпринимательства необходимыми ресурсами развития и формирование

рынков сбыта производимой продукции, а также решение ряда социально-экономических проблем развития муниципальных образований.

В России институт МЧП находится на начальном этапе развития, на уровне разработки базовых концепций, формирования рынка и портфеля проектов. Однако определенный опыт взаимодействия бизнеса и власти есть.

Анализ применения государственно-частного партнерства, в том числе муниципально-частного в строительной отрасли, показывает, что он достаточно успешно реализуется в развитых регионах России. К началу 2014 года на разных стадиях реализации в стране находится 131 проект. Еще порядка 60 проектов реализуется на принципах, близких к ГЧП. Их общая заявленная стоимость превышает 1 трлн. руб., причем почти 90 % от этой суммы — частные инвестиции (таблицы 1-2).

Таблица 1 - Сравнительная таблица реализации проектов по сферам и федеральным округа

Федеральные округа	Коммунальная	Социальная	Транспортная	Энергетическая	Общий итог
ДФО	-	-	2	2	4
ПФО	9	17	5	3	34
СЗФО	4	8	7	4	23
СКФО	-	3	-	1	4
СФО	1	10	6	7	24
УФО	2	6	2	1	11
ЦФО	5	7	5	4	21
ЮФО	2	5	3	-	10
Общий итог	23	56	30	22	131

В том числе 8 проектов федерального уровня, таких как: «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке 15-58 км», «Северный обход города Одинцова», «Транспортная развязка на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-9 «Балтия», «Строительство нового выхода на кольцевую автодорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь-Москва», «Белкомур», «Строительство платной магистрали Шали (М-7) - Бавлы (М-5)» в развитии нового маршрута федеральной автомобильной дороги Казань - Оренбург, «Строительство порта Тамань».

Проекты ГЧП реализуются в основном в форме контрактов на обслуживание, а инициаторами в основном выступают представители власти. Частные компании привлекаются на основе тендера. Вклад властей выражается преимущественно в отведении земельных участков и предоставле-

нии объектов муниципальной собственности. Частный сектор берет на себя финансирование текущих и капитальных расходов, строительные риски, а также риски, связанные с эксплуатацией и техобслуживанием.

Таблица 2 - Количество проектов и сумма частных инвестиций по Федеральным округам

Федеральные округа	Количество проектов	Сумма частных инвестиций (тыс.руб.)
ДВФО	4	11051300
ПФО	26	44046757
СЗФО	15	136025603
СКФО	2	225000
СФО	19	211964068
УФО	6	46770159
ЦФО	13	30312669
ЮФО	5	8724104

Около 20 % всех российских проектов ГЧП реализуются в жилищно-коммунальном хозяйстве. Объем вложений в модернизацию и обновление сетей водоснабжения и теплосетей, котельных, строительство очистных сооружений, мусороперерабатывающих заводов составляет около 370 млрд. руб.

ГЧП может использоваться также в сфере благоустройства территории, образовании, здравоохранении (строительство школьных учреждений, медицинских объектов) и социальном обслуживании. Приоритетными направлениями для использования ГЧП на местах являются строительство платных автомобильных дорог, обустройство туристических зон, развитие городского пассажирского транспорта.

Тем не менее, ситуация в регионах очень сильно различается. Где-то реализуют один ГЧП-проект за другим, а где-то до сих пор не используется этот эффективный инструмент развития общественной инфраструктуры.

Как показывают результаты рейтинга регионов, представленного Центром развития ГЧП, регионом с наибольшим потенциалом для привлечения инвестиций в проекты ГЧП оказался Санкт-Петербург. Именно здесь был разработан первый региональный закон о ГЧП, продолжается реализация наиболее крупных и известных ГЧП-проектов. К концу 2013 года общий объем привлеченных в рамках ГЧП инвестиций в Санкт-Петербурге составил более 350 млрд. руб., и сейчас основной приоритет для городских властей — это инвестиционные проекты в социальной сфере: строительство международного медицинского центра, перитонального центра на базе родильного дома №17, современного реабилитационного центра на базе городской больницы №40, на средства частных инвесторов планируют построить до 25 % образовательных учреждений

Прямой конкурент Санкт-Петербурга — отставший от него буквально на несколько процентов - Татарстан, который единогласно признается специалистами уникальным примером выгодного сочетания всех факторов инвестиционной привлекательности. В регионе уже действуют и региональный закон о ГЧП, и другие нормативно-правовые акты, направленные на развитие конкретных механизмов государственно-частного партнерства.

Как результат — в рамках ГЧП здесь идет развитие Камского индустриального парка «Мастер», строительство Свияжского межрегионального мультимодального логистического центра (ММЛЦ), создание регионального филиала клиники ООО «Ава-Петер».

К лидерам приближаются Новосибирская, Свердловская, Нижегородская и Воронежская области. Их преимущество состоит в сложившейся практике реализации концессионных соглашений: на данный момент их 12 с общим объемом инвестиций более 1 млрд. руб. Прорабатываются еще семь таких соглашений. Все они направлены на реконструкцию или строительства и дальнейшую эксплуатацию объектов ЖКХ, образования, культуры, здравоохранения и спорта.

Занимавшая в 2012 году лишь 12-е место Свердловская область продвинулась вверх за счет возросших объемов инвестиций, а также успешно реализуемых ГЧП-проектов в строительстве малоэтажного жилья, строительстве международного выставочного центра «Екатеринбург-Экспо», в реконструкции Центрального стадиона в Екатеринбурге.

Отстают от лидеров, но все равно демонстрируют высокий потенциал для реализации ГЧП-проектов еще 16 регионов. Это, к примеру, Ленинградская область, где сейчас идет реализация проекта строительства областного центра медицинской реабилитации стоимостью около 2 млрд. руб., а также идет подготовка к запуску проектов ГЧП в сферах транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры.

Остальные регионы получили среднюю, низкую или даже крайне низкую оценку экспертов. Однако при развитом законодательстве и существующих местных органах по развитию ГЧП наблюдается пока еще низкая инвестиционная привлекательность (закредитованность бюджета, неблагоприятная инвестиционная среда и пр.). В других инвестиционная привлекательность региона, наоборот, высока, однако нет необходимой институциональной среды. В каких-то регионах до сих пор нет ни одного конкретного реализованного или хотя бы инициированного ГЧП-проекта.

Например, Оренбургская область получила среднюю оценку экспертов. В области уже есть список реализуемых ГЧП-проектов в сфере коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры, уже действуют законы «Об участии Оренбургской области в ГЧП», «Об Инвестиционном фонде Оренбургской области», а также функционирует Корпорация развития Оренбургской области. Однако есть и проблемы. Не хватает прорабо-

танности вопросов ГЧП на уровне федерального законодательства — например, вопроса передачи земли в аренду концессионеру без проведения конкурсных процедур.

Примерно на уровне Оренбургской, оценивается потенциал для привлечения инвестиций в проекты ГЧП в Псковской области: есть закон о ГЧП от 2011 года, на принципах ГЧП построен первый в области Центр гемодиализа, в базе потенциальных числится 13 ГЧП-проектов в сферах здравоохранения, образования, спорта, занятости и ТЭКа. Основной проблемой, затрудняющей реализацию проектов на принципах ГЧП, является специфика малого региона: отсутствие крупномасштабных проектов (средний объем инвестиций в имеющихся проектах — около 25 млн. руб.) и, как следствие, высокая доля затрат, связанных с подготовкой документации для реализации проекта.

О том, что механизм государственно-частного партнерства до сих пор не отточен в России, говорит и факт низкой или крайне низкой экспертной оценки, доставшейся 44 участникам рейтинга. По результатам рейтинга Республика Дагестан находится на 80 месте. Республика Дагестан один из первых регионов, принявших закон о ГЧП в феврале 2008 года. В этом же году было принято решение Махачкалинского городского собрания "Об участии городского округа "город Махачкала" в муниципально-частных партнерствах» [1,2].

Но на сегодняшний день в Дагестане общественно-частное партнерство пока еще находится в стадии становления, эпизодически используются лишь отдельные формы муниципального заказа со стороны местных органов власти.

Проведенный анализ показывает, что механизмы ГЧП в муниципалитетах России используются недостаточно полно, чаще всего и в большинстве регионов это разовые проекты. Это связано с наличием целого ряда факторов, сдерживающих развитие ГЧП, в том числе МЧП в России и ее регионах:

- отсутствие выверенной законодательной базы в области государственно-частного партнерства;
- недоступность и асимметрия информации, в результате чего сведения о том или ином ГЧП или МЧП проекте не доходят до потенциальных заинтересованных участников;
- недостаточно прозрачная процедура тендера;
- неясный и непроверенный налоговый режим;
- недостаток долгосрочного финансирования;
- недостаток надлежащим образом структурированных проектов ГЧП, которые готовятся со стороны государственных структур;
- низкая квалификация чиновников на местах.

Для более широкого развития такой формы активизации инвестиционной и инновационной деятельности необходим специальный подход, отражающий специфику места дислокации этих процессов. Следует учиты-

вать, что при развитии инновационной и предпринимательской деятельности используются местные ресурсы, трудовой и интеллектуальный капиталы, а результатами становятся устойчивое развитие территории, рост уровня и качества жизни ее жителей, расширение налоговой базы, улучшение экологической обстановки, обеспечиваемые за счет партнерства местных органов власти с наукой, бизнесом и обществом [3].

Рассмотрение основных проблем развития государственно-частного партнерства, в том числе муниципально-частного партнерства позволило сформировать направления повышения его эффективности в строительной отрасли:

- создание единой правовой базы развития государственно-частного партнерства в РФ;

- приведение в соответствие региональных законов с федеральным законодательством;

- формирование законодательства, расширяющего возможности иностранных операторов ГЧП-проектов;

- усиление качества подготовки проектов, так как, для хорошо структурированных проектов (экономически обоснованных и готовых к банковскому финансированию) нет недостатка финансирования;

- внедрение программ повышения грамотности и знаний федеральных, региональных и муниципальных чиновников, как действующего законодательства, так и перспективной международной практики;

- создание единой информационной системы о ГЧП в России, где будут собраны лучшие практики, типовые проекты концессионных соглашений, чтобы и частные и публичные партнеры, прежде всего в регионах и муниципалитетах, могли черпать оттуда полезные знания;

- обеспечение взаимосвязи между целями и задачами муниципально-частного партнерства со стратегией социально-экономического развития муниципального образования;

- формирование адекватной нормативно-правовой базы развития партнерства;

- обеспечение необходимого уровня квалификации сотрудников органов муниципального управления для реализации поставленных целей и задач;

- формирование организационных структур, ответственных за реализацию политики развития муниципально-частного партнерства;

- формирование прозрачной схемы взаимодействия между органами муниципального управления и субъектами предпринимательства;

- совершенствование финансового механизма поддержки субъектов предпринимательства в рамках муниципально-частного партнерства.

От того, насколько полной и непротиворечивой будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов этой проблемы, во многом зависит успех реали-

зации этого намечающегося крупного социально-политического и экономического преобразования хозяйственных отношений в России.

Библиографический список:

1. «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах»: Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5.
2. "Об участии городского округа "город Махачкала" в муниципально-частных партнерствах: решение Махачкалинского городского собрания от 29 февраля 2008 г. N 8-2ОБ
3. Бейбулатова З.М., Государственно-частное партнерство и концессионная форма хозяйствования как инструменты привлечения инвестиций в экономику страны// Управление экономическими системами. Электронный журнал
4. Васильева А. Готовность регионов к ГЧП// ГЧП. – 2014.- № 4.- С.81-87.