

6

К ВОПРОСУ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Зориктуев.Э.Б

Абстракция

Муниципально-частное партнерство представляет собой осуществление внешнего контроля над всеми участниками процесса, а также участие граждан и в будущем в контексте развития экономики муниципального образования будут являться основным мотиватором её модернизации, где предполагается достижение положительного синергетического эффекта.

Появляющиеся на сегодняшний день кризисные явления стали своеобразным катализатором модернизационных процессов в России. Необходимость осуществления системных сдвигов, построение экономики нового инновационного типа стали главными тезисами выступлений Президента РФ Д. Медведева⁴⁵. Конечно, это в немалой степени приведет и к пересмотру роли государства, позиции которого были традиционно сильны в России. В современной экономике публичная власть пересматривает значение административного регулирования, привлекая рыночные инструменты для выполнения целого спектра социальных и экономических функций. Осуществление модернизации сложно представить без адекватного развития таких инструментов экономической деятельности как государственно-частное (ГЧП) и муниципально-частное партнерство (МЧП). Их широкое применение в мировой практике стало приметой стран с развитой экономикой. Партнерство, представляя собой систему взаимовыгодных отношений государства и частного капитала, позволяет реализовать

⁴⁵ Послание президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию РФ // «Российская газета» - №5038 (214) от 13 ноября 2009 г., а также Распоряжение Правительства РФ № 1662-р от 17 ноября 2008 г. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.»

общественно-значимых проекты по самому широкому кругу вопросов общественной жизни, будь это вопросы федерального или местного значения. В этих процессах стороны действуют в четких рамках, привнося при этом в хозяйственный процесс присущие им особенности. Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства.

Со своей стороны государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. Оно получает возможность заняться исполнением своих основных функций - контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество, как потребитель более качественных услуг.

Прежде государственно-частное партнерство хоть и непродолжительное время, но довольно успешно применялось в нашей стране. В СССР в период НЭПа в 20-30-х годах правительство привлекало инвестиции и новые технологии, обновляло производственные фонды, модернизировало и расширяло производственную и социальную инфраструктуру через создание с иностранными компаниями совместных предприятий, акционерных обществ и концессий. Сейчас в России предстоит решать схожие задачи. Необходимо отметить, что в условиях кризиса создание партнерств зачастую происходят по принципу «от противного», как элемента антикризисных мероприятий. Здесь имеется в виду, что программы стимулирующих мероприятий по недопущению провалов рынка, подразумевают не только различные элементы монетарной политики в виде субсидирования процентной ставки, предоставления льготных кредитов и трансфертов и т.п., но также и частичную национализацию посредством вхождения государственных агентов в акционерный капитал ряда системообразующих предприятий частного сектора. Во-вторых, в современных условиях особое значение приобретают недавно созданные государственные корпорации, располагающие масштабными властными и финансовыми ресурсами. Несмотря на то, что пакеты их акций находятся в распоряжении государства, они действуют на рынке как вполне частные компании. Это довольно закономерно, если принять во внимание, что госкорпорации были созданы или в таких молодых отраслях, где необходим прорыв как нанотехнологии, производство высокотехнологичной промышленной продукции, или там, где проблемы существуют традиционно - дорожное хозяйство, банковские услуги, ЖКХ. До этого, соответствующие полномочия осуществлялись профильными федеральными ведомствами. Предполагается, что благодаря большей свободе от жестких бюджетных ограничений и зависимости от

бюрократического аппарата госкорпорации будут более гибки и эффективны в своей деятельности. Очевидность использования ГЧП на федеральном и региональном уровне определяют его специфику на уровне местного самоуправления. Это обусловлено различным масштабом предоставления общественных благ: национальном в рамках страны и более индивидуальном, когда мы говорим о муниципалитете. Государство располагает своими не похожими на другие уровни власти целями и задачами, лежащими в макроэкономической плоскости. В тоже время на уровне местного самоуправления происходит индивидуализация интересов. Здесь решаются вопросы жизнедеятельности, затрагивающие отдельного человека.

Имеются и различия, обусловленные политико-правовой особенностью местного самоуправления. Местное самоуправление как пространство самоорганизации граждан было наделено некоторой автономией. В пределах своей компетенции оно самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти⁴⁶. Однако подобная законодательная норма обернулась для муниципалитетов зависимостью от вышестоящих уровней. В результате реформ местного самоуправления, начатой в 2003г. оно было поставлено в такие условия, что без полноценного развития механизмов МЧП им довольно сложно реализовывать свои полномочия. Это тем более верно, если принять во внимание, что в условиях кризиса и уменьшения доходных статей вовлечение частного капитала в муниципальное хозяйство будет способствовать экономии бюджетных средств. Проводя аналогии между ГЧП и МЧП и учитывая их схожесть как экономической категории, партнерство понимается как институциональный и организационный альянс между местным самоуправлением и частным бизнесом в целях реализации общественно-значимых проектов⁴⁷.

Реалии таковы, что у большинства муниципальных образований отсутствуют возможности влиять на доходную базу, т.к. они не были наделены соответствующими полномочиями в бюджетном процессе, экономическом регулировании и в сфере управления муниципальным имуществом. В итоге поселение, формируя свои доходы из отчислений от ряда местных, региональных и федеральных налогов, что подразумевает зависимость от экономической активности граждан, предприятий и общего предпринимательского климата в муниципальном образовании влиять на них не в состоянии. Поэтому значимую часть поступлений в бюджет составляют трансферты вышестоящих уровней.

Не в пользу поселений был также решен вопрос с муниципальной собственностью. Вообще собственность является основой любой частной или публичной системы, а для муниципального образования –

⁴⁶ Конституция РФ// М: Инфра М.- Норма, 1997,- ст. 12

⁴⁷ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика// Мировая экономика и международные отношения, 2002, №7.- 29с.

это не только один из источников пополнения местного бюджета, но и один из самых эффективных способов управления муниципальной инфраструктурой. Вместе с тем, новая редакция закона о местном самоуправлении установила четкий «закрытый» перечень имущества, которое может находиться в распоряжении муниципалитета. За его рамки было выведено так называемое «коммерческое имущество», с которого бюджет до этого получал рентные платежи от субъектов предпринимательства или могло быть продано. Было установлено, что имущество не связанное с реализацией органами местного самоуправления законодательно предусмотренных публичных функций и полномочий и которое ранее не было передано в федеральную собственность, должно было до 1 января 2009г. отчуждено или репрофилировано. В итоге за муниципалитетом в основном остались объекты социальной инфраструктуры: ЖКХ, жилой фонд, автомобильные дороги, пассажирский транспорт, образовательные учреждения, первичная медико-санитарная помощь и т.д.⁴⁸

Очевидно, что муниципальные власти не всегда эффективно могут использовать свое имущество, но это свидетельствует о необходимости всестороннего изучения и внедрения опыта МЧП в рамках местного самоуправления. Инструменты стимулирования местного экономического развития, связанные с использованием объектов муниципальной собственности, весьма широко используются в странах Центральной и Восточной Европы. Применяются, например, такие имущественные рычаги экономической политики, как льготная аренда недвижимости, арендные каникулы; особые экономические зоны, технопарки и бизнес инкубаторы, позволяющие, помимо льготной аренды земли и недвижимости, объединить информационные и управленческие ресурсы для развития бизнеса; муниципальные заимствования и гарантии займов; стратегическое планирование землепользования и маркетинг земельных участков.

Возможности по применению данных инструментов местной экономической политики, естественно, зависят от размеров имущества, находящегося в распоряжении местных властей. Стратегия «закрытого перечня» в российском законодательстве с исчерпывающим списком видов имущества существенно сужает пространство для маневра в применении подобных инструментов⁴⁹.

В развитых странах Запада муниципалитеты не участвуют в тех секторах, где развито частное предпринимательство. Европейские страны на местном уровне уже давно отказались от хозяйственной деятельности в таких секторах, как городские и междугородные

⁴⁸ ФЗ РФ №131-ФЗ от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ст. 50

⁴⁹ Жихаревич Б., Жунда Н., Русецкая О. Экономическая политика местных властей в реформируемой России // Вопр. экономики. 2006. № 7. С. 94–107.

пассажирские перевозки, отопление, строительство жилья, строительство дорог и дорожные работы. В настоящее время эта тенденция продолжается в таких сферах, как снабжение электроэнергией, переработка мусора и др. Участие муниципалитета реализуется в форме дотирования некоторых расходов и контроля над деятельностью и расходованием средств частных компаний.

Несмотря на то, что в мировой практике существуют положительные примеры участия муниципалитетов в предпринимательской деятельности, при этом, как правило, считается, что экономическая функция муниципальной собственности должна осуществляться главным образом в виде использования ее объектов как инструмента регулирования местного экономического развития и проведения местной экономической политики⁵⁰.

Степень интеграции сторон в проектах МЧП варьируется в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи правомочий собственника частному предприятию. На одном полюсе - простые контрактные отношения на работы и услуги с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, на другом - полная приватизация, то есть окончательная передача прав собственности от государства частному предпринимателю.

В России на муниципальном уровне довольно успешно применяются некоторые формы МЧП. Среди них т.н. аутсорсинговые отношения, когда правомочия сторон четко разграничены - контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, аренда и лизинг муниципальной собственности. С этой точки зрения МЧП помогает становлению и развитию местных компаний, допущенных до участия в подрядных работах или арендуя площади за минимальную плату. Менее распространены акционерные предприятия с долевым участием частного и государственного капитала в предприятии, что предполагает более высокий уровень интеграции сторон при реализации партнерских отношений. Реже всего встречаются проекты, созданные на основе концессионных соглашений, учитывая, что здесь речь уже идет о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления)⁵¹.

Примечательно, что в соответствии с западно-европейской традицией, формально приватизированное предприятие, то есть предприятие, на 100% принадлежащее публичной власти, но работающее в частной организационно-правовой форме (АО или ООО) не считается партнерством. Также не будет считаться партнерством

⁵⁰ Муниципальная собственность и инвестиции. Под ред. Р.Р. Манукяна, В.В. Жуковский, А.В. Лебедева и др. М: РНЦГМУ, 2003.-С. 28-29

⁵¹ Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. С. 28, 36.

ситуация, когда частное предприятие выполняет поставки товаров или услуг в рамках выполнения государственного или муниципального заказа. Основным признаком партнерства является совместное создание добавленной стоимости⁵².

Отработка и применение технологий МЧП представляется важнейшей задачей модернизации экономики. На уровне местного самоуправления сконцентрировано едва ли меньше проблем, чем на федеральном или региональном. На долю городов и поселков приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в области дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водоочистных сооружений, охраны окружающей среды, жилищного строительства и пр. Решение этих задач требует грамотного взаимодействия публичной власти и бизнеса по привлечению инвестиций, размер которых может быть сопоставим со стоимостью находящихся в распоряжении муниципалитета фондов, т.е. десятки миллиардов рублей.

В процессах МЧП достигается положительный синергетический эффект, когда муниципалитет отказывается от неэффективных форм ведения хозяйства, перекладывая функции управления принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который, в свою очередь, пользуясь административными гарантиями, привносит гибкость бизнес-процессам, организационный опыт, осуществляет инвестиции, нацеленность на повышение эффективности управления и отдачи на вложенные средства. С другой стороны, разделение рисков посредством совместного участия бизнеса и власти обеспечивает устойчивость организации, т.к. последний является гарантом прибыльности и стратегическим партнером. Муниципалитет в партнерствах занимает позицию носителя общественных интересов, исполняя важную контрольную функцию с тем, чтобы население получило более качественные услуги при более низких издержках.

Расширение границ рыночного сектора и постепенное продвижение МЧП становится в России объективной необходимостью. Для успешного функционирования партнерств, срок деятельности которых может составлять несколько лет, необходимо сложение многих факторов, таких как следование сторонами четких правил, уважение прав собственника, отсутствие избыточной опеки со стороны публичной власти, а также определенность и стабильности политического курса. В современной истории страны было достаточно моментов, когда новый руководитель администрации только вступив на должность, отменял решения предыдущего главы. МЧП в таких условиях ограничивается сроком полномочий публичной власти, т.е. 4-5 лет. Необходимо также

⁵² М. Дерябина. Государственно-частное партнерство: теория и практика// Вопросы экономики, №8, 2008.-С.67

избегать произвола и со стороны бизнеса, например, рисков сокращения числа рабочих мест, удорожания услуг.

МЧП – это не «вещь в себе», поэтому осуществление внешнего контроля над всеми участниками процесса, а также участие граждан и будут являться основным мотиватором модернизации экономики муниципального образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анализ теоретических подходов к категории публичных благ и общественных интересов в монографии: Рубинштейн А. Я. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб.: Алетейя, 2008.
2. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2009. С. 28, 36.
3. Государство и бизнес: институциональные аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 40.
4. Сосна С. Л. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. N 2; Государство и бизнес: институциональные аспекты. С. 66.
5. Ведомости. 2008. 8, 21 и 23 мая; РБК daily. 2007. 20 дек.
6. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности (www.irex.ru/press/pub/polemika).