

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И МОНГОЛИИ

Унэнч Ганболд^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-2-78-82

а Мэрия г. Улан-Батора

Аннотация: Муниципально-частное партнерство, будучи разновидностью публично-частного партнерства, не без основания считается наиболее пригодным инструментом для решения многочисленных задач модернизации инфраструктуры муниципалитетов, призванным обеспечить достижение лучших параметров качества жизни местного населения. Однако, как показал сравнительный анализ законодательства России и Монголии, практика его реализации существенно различается. В России органам местного самоуправления предоставлены более широкие полномочия в принятии решений относительно подобной формы использования муниципального имущества, что, по мнению автора, в большей мере отвечает интересам населения муниципальных образований. Вместе с тем правовое регулирование этих отношений не лишено недостатков, что дает основание говорить о необходимости дальнейшего его совершенствования, развития публично-частного партнерства на уровне муниципальных образований. В Монголии оно должно быть связано с расширением полномочий органов местного самоуправления по принятию самостоятельных решений об их использовании, а в России – с обеспечением всего многообразия форм их реализации, требующих системного нормативного закрепления. Муниципально-частное партнерство может находить свое воплощение в самых разных организационно-правовых формах, каждая из которых обладает существенной спецификой, при этом всем им свойственен долгосрочный характер взаимоотношений частного и публичного партнеров, объединяющих свои ресурсы и соразмерно распределяющих возникающие при реализации совместных проектов риски.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, концессионные соглашения, соглашения о муниципально-частном партнерстве, офсетные контракты, инфраструктурное обеспечение, правовое регулирование

Дата поступления статьи в редакцию: 14 апреля 2024 года.

FEATURES OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA AND MONGOLIA

Unench Ganbold^a

RESEARCH ARTICLE

а Ulaanbaatar City Council

Abstract: Municipal-private partnerships, as a type of public-private partnership, are widely regarded as the best instrument for addressing a wide range of tasks related to modernizing municipal infrastructure and improving the quality of life for the local population. However, as a comparative study of Mongolian and Russian legislation has demonstrated, there are substantial differences in how these laws are implemented in practice. In Russia, local self-government bodies are given more authority to make decisions about the use of municipal property, which, according to the author, is more beneficial to the population of municipalities. However, there are some gaps in the legislation governing these relationships, which justifies discussions about the need for additional development of public-private partnerships at the local government level as well as improvements to the current system. In Mongolia, it should be associated with the expansion of powers of local self-government bodies to make independent decisions on their use, whereas in Russia, it should be related to providing a wide range of forms of their realization, which necessitate systematic normative fixation. Municipal-private partnership can find its embodiment in a variety of organizational and legal forms, each of which has a significant specificity, but all of them are characterized by the long-term nature of the relationship between private and public partners, combining their resources and proportionally distributing the risks arising in the implementation of joint projects.

Keywords: public-private partnership, concession agreements, municipal-private partnership agreements, offset contracts, infrastructure provision, legal regulation

Received: April 14, 2024.

Введение

Многообразие задач, стоящих перед органами местного самоуправления, побуждают к поиску различных организационно-правовых средств их решения, среди которых все больше внимания стало уделяться муниципально-частному партнерству. Причем в одних случаях оно довольно оптимистично характеризуется как «магистральный путь, на котором можно в максимально сжатые сроки совместно с заинтересованным бизнесом решать важные для города и горожан задачи» [Изотов, 2017. С. 20–23], инструмент развития муниципалитетов [Бурков, 2012. С. 6–7; Шевченко, 2012. С. 96–99], в других – весьма прагматично рассматривается как средство решения проблем, на которые у муниципалитетов недостаточно бюджетных средств [Кабанова, 2018. С. 11]. Последнее, впрочем, вряд ли позволяет в полной мере говорить о партнерстве, которое предполагает учет взаимных интересов, что, очевидно, недостижимо, если во главу угла ставятся исключительно приоритеты развития соответствующей территории, управленческие структуры которой рассчитывают на финансовую поддержку бизнеса. Более обоснованным представляется рассмотрение его в качестве инструмента, позволяющего совершенствовать использование муниципальной собственности в коллективных интересах [Дубская, 2011. С. 25–28], поскольку это дает возможность сместить акценты в сторону повышения экономической эффективности решений, принимаемых собственником без ущерба интересам других участников общественных отношений.

Специалистами отмечается, что подобное партнерство основано на рыночных отношениях и деловой практике, предполагающих учет их взаимной выгоды. Кроме того, в отличие от разовых контрактов предполагается построение отношений на основе принципа сотрудничества, означающего, что заинтересованные стороны проекта действуют, поддерживая друг друга, взаимно обеспечивая эффективность осуществляемой деятельности [Баатар, 2018. Р. 46].

Правовые основы муниципально-частного партнерства

В этих условиях особую остроту приобретает несовершенство правового регулирования муниципально-частного партнерства, что прежде всего проявляется в отсутствии единообразного и системного подхода к закреплению форм его осуществления. Достаточно сказать, что в законодательстве, доктрине и правоприменительной практике муниципально-частное партнерство может рассматриваться как в узком, так и в широком смысле. В первом случае речь идет о реализуемом в течение определенного срока сотрудничестве публичного и частного партнера, юридически оформленном соглашением, заключенным в установленном порядке и предполагающим объединение их ресурсов и распределение рисков с целью привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами

местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП и МЧП)).

Вместе с тем оно нередко рассматривается как обобщающее понятие для всех возможных вариантов взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса. Именно такой подход прослеживается в Постановлении № 54-31 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Рекомендациях по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления» от 28 октября 2022 года, в соответствии с которым муниципально-частное партнерство может находить свое воплощение в соглашении о создании и последующей эксплуатации социально значимого инфраструктурного объекта, концессионном соглашении, строиться на основе договора аренды муниципального имущества, в инвестиционном договоре, участии в капитале, а также соглашении об инфраструктурном обеспечении районов жилой застройки, в том числе договоре о комплексном развитии территории, которые могут находить свое закрепление в национальном законодательстве. При этом нельзя не отметить, что каждая из перечисленных организационно-правовых форм партнерства обладает существенной спецификой, хотя для любой из них свойственен долгосрочный характер взаимоотношений частного и публичного партнеров, объединяющих свои ресурсы и соразмерно распределяющих возникающие при реализации совместных проектов риски.

Изначально подобный формат отношений регламентировался только Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 года) «О концессионных соглашениях», который, как предполагалось, будет способствовать притоку отечественных и зарубежных капиталовложений в российскую экономику. Принятый за десять лет до этого Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 года) «О соглашениях о разделе продукции» правовой основы для муниципально-частного партнерства не закладывал, поскольку муниципальные образования в качестве стороны такого соглашения не фигурировали, хотя органы местного самоуправления были уполномочены принимать решение о возможности заключения такого соглашения в отношении участка недр, расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (ст. 2).

Практика реализации концессионных соглашений

В отношении концессионных соглашений законодатель изначально указал на возможность участия в них муниципального образования в качестве концедента.

Ритм экономики

Первый опыт применения таких соглашений оказался не очень удачным, что обусловило неоднократное внесение изменений в соответствующий нормативный правовой акт. Со временем они получили достаточное развитие в коммунальной, транспортной, социальной и энергетической сферах. Однако стало очевидно, что концессионные соглашения не охватывают всех возможных форм взаимодействия государства и бизнеса, а региональное законодательство, несмотря на его активное развитие (к 2012 году более 60 субъектов Российской Федерации предприняли попытку восполнить существующий пробел), не только не решило данную проблему, но и создало предпосылки для возникновения различных коллизий с законодательством федерального уровня. Необходимость разрешения этой ситуации, обеспечения правовой определенности в данной сфере обусловило появление нескольких законопроектов о государственно-частном партнерстве, один из которых предусматривал создание на его основе дополнительных условий для привлечения в экономику субъектов Российской Федерации и муниципальных образований частных инвестиций¹, что трудно назвать удачным решением.

Впрочем, принятие Закона о ГЧП и МЧП тоже всех проблем не решило, поскольку вместо реализации системного подхода к возможным формам сотрудничества публичных и частных партнеров законодатель ограничился указанием на соотношение вновь принятых положений и норм о концессионных соглашениях, а также соответствующего отраслевого законодательства, отметив, что в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допустима передача прав владения и пользования ими только в рамках концессионного соглашения или договора аренды (Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).

Опыт Монголии

Следует заметить, что в Монголии законодатель пошел по другому пути. Сначала также был принят Закон «О концессии» от 28 января 2010 года², который был призван урегулировать отношения, связанные с концессионными соглашениями, их заключением, включая проведение конкурсов по предоставлению инвесторам государственного и местного имущества,

изменением, прекращением, а также разрешением споров (ст. 1). Однако он прекратил свое действие с момента вступления в силу Закона «О государственно-частном партнерстве» от 9 декабря 2022 года³, в котором как раз предпринята попытка систематизировать все возможные форматы взаимодействия публично-правовых образований с инвесторами. При этом был использован опыт Закона о концессиях, где ее разновидности были представлены через характеристику основных обязательств сторон, позволивших выделить семь возможных моделей их реализации:

- 1) «строительство – эксплуатация – передача», при которой концессионер строит и вводит в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и ресурсов, использует его в течение срока, указанного в договоре, и передает в государственную или местную собственность на оговоренных условиях по окончании срока действия договора;
- 2) «строительство – передача», обязывающая концессионера строить и вводить в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и передавать его в государственную или местную собственность на условиях, предусмотренных договором;
- 3) «строительство – владение – эксплуатация», дающая концессионеру право владеть и пользоваться объектом концессии на условиях, предусмотренных договором, после строительства и ввода его в эксплуатацию собственными силами и ресурсами;
- 4) «строительство – владение – эксплуатация – передача», при которой концессионер строит и вводит в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и ресурсов, владеет и использует его в течение срока, определенного в договоре, и передает его в государственную или местную собственность на условиях, указанных в договоре, в конце срока действия договора;
- 5) «строительство – аренда – передача», обязывающая концессионера строить и вводить в эксплуатацию объект концессии за счет собственных средств и собственных ресурсов, передавать его уполномоченному лицу в финансовую аренду на условиях, указанных в договоре, а по окончании срока аренды передавать его в государственную или местную собственность;
- 6) «проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация», обязывающая концессионера проектировать объект концессии, строить его за счет собственных средств и использовать в течение срока, указанного в договоре, и передать его в государственную или местную собственность на условиях, предусмотренных в контракте в конце срока его действия;
- 7) «ремонт – пользование – передача», возлагающая на концессионера обязанность за счет собственных средств отремонтировать и улучшить объект концессии и использовать его в течение срока, установленно-го договором, а также передать объект концессии в го-

1 См.: Проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: подготовлен Минэкономразвития России. Консультант-Плюс. <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=99694#XxZrZFUCChQmCywZ1>

2 См.: Концессын тухай, 2010 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр. <https://legalinfo.mn/mn/detail/312>

3 См.: Төр, хувийн хэвшлийн туншлэлийн тухай, 2022 оны 12 сарын 09 өдөр. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16532629445571>

сударственную и местную собственность на условиях, указанных в договоре.

Наибольшее распространение получили концессии типа «строительство – передача», на которые приходилось более 60 % от общего количества контрактов, и «строительство – эксплуатация – передача», которые составили около 30 % соглашений. При этом первый из них, по сути, не соответствовал международным стандартам государственно-частного партнерства, поскольку ничем не отличался от государственных инвестиций, ставших весьма обременительными для бюджета⁴. На уровне муниципальных образований практика реализации концессионных соглашений вообще была недостаточно распространена.

В Законе о государственно-частном партнерстве формируется открытый перечень соглашений, который, помимо вышеперечисленных моделей взаимодействия частного и публичного партнерства, включает договоры об эксплуатации и техническом обслуживании, осуществлении управления, оказании государственных услуг, участии в капитале юридического лица, которые не могли охватываться концессионными соглашениями, поскольку не соответствовали их правовой природе (ст. 15). Предполагается, что конкретный тип контракта будет определяться через характеристики проекта. При этом запрещается заключение соглашений типа «строительство – передача» с условиями прямой передачи, краткосрочной реализации, заключения контрактов различных типов за счет государственных инвестиций и осуществления партнерских отношений, которые, очевидно, не будут способствовать развитию инфраструктуры и повышению эффективности предоставления государственных услуг.

Кроме того, нельзя не отметить, что в отличие от Закона о концессии новый закон не обозначает перспективы подобного использования муниципального имущества, что вызывает сожаление. Достаточно сказать, что, согласно ст. 8 Закона о государственно-частном партнерстве, реализация подобных проектов находится в ведении Министерства экономического развития Монголии как центрального органа государственного управления, их курирующего. Под его юрисдикцией должен быть создан Центр государственно-частного партнерства, задачей которого станет оценка целесообразности предложений о партнерстве, оказание профессиональной и методической помощи сторонам-партнерам, проведение предварительного и детального технико-экономического обоснования, анализа рисков, оценки государственных партнеров и профессиональных консультантов, реализация проектов. В свою очередь, бюджет, финансовое управление и контроль над деятельностью соответствующих партнеров находятся в ведении Министерства финансов.

В этих условиях органы местного самоуправления сохранили лишь возможность выступать с инициативой использования партнерства для решения суще-

ствующих проблем и содействовать его реализации, включая предоставление необходимого имущества (ст. 11). При этом государственно-частное партнерство должно затронуть городское водоснабжение и канализацию, в отношении которых акимы аймаков, сумов и городов осуществляют полномочия по разработке, утверждению и реализации проектов и программ по планированию таких объектов, руководству местными предприятиями и организациями, занимающимися водоснабжением, обеспечению безопасности питьевой и бытовой воды и соблюдению санитарных норм (ст. 8 Закона об использовании городского водоснабжения и канализации от 6 августа 2011 года)⁵.

Сложившаяся ситуация объясняется достаточно высоким уровнем централизации управления и контроля. Так, лицо, специализирующееся в данной области на местах, назначается на должность и освобождается от должности на основании предложения центрального государственного административного органа, отвечающего за водоснабжение и канализацию городов и поселков. Это обуславливает существование принципиальных отличий в использовании муниципального имущества для реализации партнерских соглашений в России и Монголии, хотя сфера их потенциального применения во многом схожа.

Предполагается, что в Монголии подобные соглашения будут реализовываться в сфере развития общественной инфраструктуры (зданий общественного назначения, дорог и дорожных сооружений, всех видов инженерных сетей, инженерных конструкций и сооружений для предотвращения катастроф и аварий) и предоставления государственных услуг гражданам в сфере инфраструктуры, энергетики, дорог, транспорта, здравоохранения, образования, культуры и в других смежных областях с целью создания комфортной среды обитания в соответствии с принятыми законами и стандартами. Еще шире круг возможных объектов соглашений о муниципально-частном партнерстве определен в ст. 7 Закона о ГЧП и МЧП. Он, помимо прочего, включает имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и/или осуществления иной деятельности в сфере промышленности, программы для ЭВМ, базы данных, информационные системы, что существенно расширяет возможности для сотрудничества государства и бизнеса.

Заключение

В целом можно констатировать, что законодательство о муниципально-частном партнерстве в России и Монголии существенно различается. В России органам местного самоуправления предоставлены несопоставимо более широкие полномочия в принятии решений относительно подобной формы использования муниципального имущества, что, на наш взгляд, в большей

4 См.: <https://www.parliament.mn/nn/29631/>

5 См.: Хот, суурины ус хангамж, ариутгах татуургын ашиглалтын тухай, 2011 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр. <https://legalinfo.mn/mn/detail/531>

Ритм экономики

мере отвечает интересам населения соответствующих муниципальных образований.

Впрочем, различия в подходах к регулированию государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России также прослеживаются. Однако здесь это в большей степени проявляется в несовпадении форм его реализации. Так, анализ положений ст. 111.4 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ позволяет прийти к выводу о том, что офсетные контракты, как механизм квазипублично-частного партнерства, который позволяет сторонам выстраивать долгосрочные отношения по результатам проведения электронного конкурса, органам местного самоуправления не доступны⁶. Между тем муниципалитеты тоже могут быть заинтересованы в выстраивании встречных инвестиционных обязательств, предусматривающих обязанность поставщи-

ка (исполнителя) создать, модернизировать, освоить производство определенного товара и/или создать, реконструировать имущество (недвижимое или движимое и движимое имущество, технологически связанное между собой), предназначенное для оказания предусмотренной соглашением услуги⁷.

Все это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений, направленных на развитие публично-частного партнерства на уровне муниципальных образований, которое, на наш взгляд, в Монголии должно быть связано с расширением полномочий органов местного самоуправления по принятию самостоятельных решений об их использовании, а в России – с обеспечением всего многообразия форм их реализации, требующих системного нормативного закрепления.

6 См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

7 См.: Информационное письмо Минфина России от 22 ноября 2022 года № 24-01-07/114061 «О заключении контрактов со встречными инвестиционными обязательствами». КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_432250/

Литература

- Баатар Ч. Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаарх онолын зарим асуудал. *Политологи – Politology*. 2018. № 16 (489). P. 44–58.
- Бурков А. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципалитетов. *Самоуправление*. 2012. № 5. С. 6–7. EDN: OXZFBV
- Дубская О.С. Институт муниципально-частного партнерства как инструмент совершенствования использования муниципальной собственности в коллективных интересах. *Terra economicus*. 2011. Т. 9. № 4. Ч. 2. С. 25–28.

- Изотов А. Муниципально-частное партнерство как путь развития муниципальных образований. *Российская муниципальная практика*. 2017. № 1. С. 20–23.
- Кабанова И.Е. Правовые основы и практика реализации муниципально-частного партнерства. *Юрист*. 2018. № 4. С. 11–17. DOI: 10.18572/1812-3929-2018-4-11-17. EDN: XMPCTJ
- Шевченко Е.А. Муниципально-частное партнерство как механизм обеспечения экономического развития муниципальных образований. *Вестник АПК Ставрополя*. 2012. № 4 (8). С. 96–99.

References

- Baatar Ch. On some theoretical issues of public-private partnership. *Politologi – Politology*. 2018. No. 16 (489). P. 44–58. In Mongolian
- Burkov A. Municipal-private partnership as a tool for the development of municipalities. *Samoupravleniye*. 2012. No. 5. P. 6–7. EDN: OXZFBV. In Russian
- Dubskaya O.S. Institute of municipal-private partnerships as a tool to improve the use of municipal property in the collective interest. *Terra economicus*. 2011. Vol. 9. No. 4. Part 2. P. 25–28. In Russian
- Izotov A. Municipal-private partnership as a path for the develop-

- ment of municipalities. *Rossiyskaya munitsipal'naya praktika*. 2017. No. 1. P. 20–23. In Russian
- Kabanova I.E. Legal basis and practice of implementing municipal-private partnerships. *Yurist*. 2018. No. 4. P. 11–17. DOI: 10.18572/1812-3929-2018-4-11-17. EDN: XMPCTJ. In Russian
- Shevchenko E.A. Municipal-private partnership as a mechanism for ensuring economic development of municipalities. *Vestnik APK Stavropol'ya*. 2012. No. 4 (8). P. 96–99. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Унэнч Ганболд, руководитель Департамента государственного управления в Администрации губернатора столицы Монголии
Мэрия г. Улан-Батора (Монголия, 15160, Улан-Батор, район Чингэлтэй, площадь Д. Сухэбатора, 7). E-mail: unenchganbold@yahoo.com

Для цитирования: Ганболд У. Особенности муниципально-частного партнерства в России и Монголии. *Государственная служба*. 2024. № 2. С. 78–82.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Unench Ganbold, Head of the Department of Public Administration at the Office of the Governor of the Capital City of Mongolia
Ulaanbaatar City Council (7, D. Sukhebaator Square, Chingeltei district, Ulaanbaatar, 15160, Mongolia). E-mail: unenchganbold@yahoo.com

For citation: Ganbold U. Features of municipal-private partnership in Russia and Mongolia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 2. P. 78–82.