

БАРИКАЕВА Айгуль Фаргатовна,
кандидат экономических наук, научный сотрудник
Международного научно-исследовательского центра
судебной экспертизы и исследований,
e-mail: mail@law-books.ru

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ

Аннотация. В статье обосновывается концепция развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства на муниципальном уровне в России. Доказано, что муниципальный уровень является не второстепенным, а базовым пространством инфраструктурного обновления, поскольку именно здесь правовые конструкции партнерства непосредственно связаны с качеством коммунальных, социальных, транспортных и иных услуг. Выявлены проблемы фрагментарного проектного планирования, слабой прединвестиционной подготовки, бюджетно-правовых рисков и недостаточной публичности жизненного цикла проектов. Предложена модель муниципального инфраструктурного портфеля, включающая реестр потребностей, проектный офис, стандарт подготовки проектов, межмуниципальное объединение лотов, цифровой мониторинг и общественную оценку результата.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, местное самоуправление, концессионное соглашение, муниципальная инфраструктура, публичный интерес, инвестиции, муниципальная экономика.

BARIKAEVA Aigul Fargatovna,
Candidate of Economic Sciences,
Researcher at the International Research Center
for Forensic Science and Research

THE CONCEPT OF DEVELOPING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AT THE MUNICIPAL LEVEL IN RUSSIA

Annotation. The article substantiates a concept for developing public-private and municipal-private partnerships at the municipal level in Russia. The author identifies legal, organizational and budgetary barriers and proposes a model of a municipal infrastructure portfolio based on a needs register, project office, pre-investment standards, inter-municipal project pooling, digital monitoring and public assessment of project outcomes.

Key words: public-private partnership, municipal-private partnership, local self-government,

Введение

Государственно-частное партнерство в российской правовой системе традиционно определяется как долгосрочное взаимодействие публичного образования и частного инвестора, направленное на создание, реконструкцию и эксплуатацию общественно значимых объектов. Однако применительно к муниципальному уровню это определение нуждается в существенном уточнении. Для муниципального образования ГЧП и МЧП являются не только договорно-инвестиционным механизмом, но и способом укрепления экономи-

ческой основы местного самоуправления, поскольку связывают муниципальное имущество, бюджетное планирование, предпринимательскую инициативу и потребности населения в единую систему. Нормативную основу такого взаимодействия образуют Закон № 224-ФЗ о ГЧП и МЧП, Закон № 115-ФЗ о концессионных соглашениях, новое законодательство о местном самоуправлении в единой системе публичной власти и бюджетное законодательство [1; 2; 3; 4].

Актуальность исследования определяется противоречием между высокой инфраструктурной

потребностью муниципалитетов и ограниченностью собственных бюджетных ресурсов. Коммунальные сети, объекты благоустройства, транспортная инфраструктура, социальные учреждения и цифровые сервисы требуют долгосрочных инвестиций, которые не могут быть обеспечены исключительно бюджетным финансированием. При этом привлечение частного капитала допустимо лишь при сохранении публичного назначения объектов и правовой защищенности жителей как конечных получателей услуг.

Цель статьи состоит в формулировании концепции развития ГЧП на муниципальном уровне в России. Для достижения этой цели необходимо определить специфику муниципального партнерства, выявить основные барьеры действующей практики, предложить институционально-правовую модель и обозначить дорожную карту ее реализации.

1. Муниципальное ГЧП: правовая природа и особенности

Муниципальный уровень обладает самостоятельной ценностью в системе публичной власти. Конституционная модель местного самоуправления предполагает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, а также гарантированность местного самоуправления государством. Следовательно, муниципальное ГЧП нельзя рассматривать как механическое продолжение федеральной или региональной инвестиционной политики. Его задача — обеспечить развитие конкретной территории и непосредственное улучшение качества жизни жителей [5].

Специфика МЧП состоит в малом и среднем масштабе проектов, близости к потребителю, социальной чувствительности тарифов и платежей, ограниченности местных бюджетов и высокой зависимости от качества муниципального управления. Один объект — котельная, школа, спортивный комплекс, парк, остановочный узел или система освещения — может не иметь крупного макроэкономического значения, но для конкретного муниципалитета становится фактором безопасности, социальной устойчивости и предпринимательской активности.

В научной литературе ГЧП обоснованно характеризуется через долгосрочность, объединение ресурсов, распределение рисков и направленность на общественно значимый результат. Для муниципального уровня к этим признакам следует добавить территориальную измеримость эффекта. Проект должен оцениваться не только

по объему инвестиций, но и по снижению аварийности, доступности услуги, росту качества городской среды, повышению энергоэффективности, созданию рабочих мест и расширению налоговой базы муниципалитета [11].

Принципиальное значение имеет выбор правовой формы. Концессия остается наиболее распространенным инструментом в коммунальной и социальной инфраструктуре, поскольку позволяет вовлечь частного оператора в создание или реконструкцию объекта, связанного с публичной собственностью. Соглашение о МЧП по Закону № 224-ФЗ обладает более гибкой конструкцией и может использоваться там, где требуется комплексное проектирование, финансирование, создание, эксплуатация и техническое обслуживание объекта. Выбор между концессией, МЧП, муниципальным контрактом или арендой с инвестиционными условиями должен определяться сравнительным преимуществом, а не административной привычкой [6; 7].

2. Проблемы современной муниципальной практики

Первая проблема заключается в фрагментарности проектного планирования. Во многих муниципальных образованиях отсутствует публичный и профессионально подготовленный реестр инфраструктурных потребностей. Проект возникает не как элемент стратегии, а как реакция на аварийность объекта, частную инициативу или текущее политико-административное решение. Это ослабляет переговорную позицию муниципалитета и повышает риск заключения соглашения с несбалансированной экономикой.

Вторая проблема — слабая прединвестиционная подготовка. Качественный проект требует технического обследования объекта, правовой экспертизы титула, земельно-градостроительной проверки, финансовой модели, прогноза спроса, оценки экологических и социальных последствий. Малые муниципалитеты часто не располагают ни кадрами, ни средствами для такой подготовки. Возникает парадокс: территории с наибольшей инфраструктурной потребностью имеют наименьшую способность вывести проект на инвестиционный рынок.

Третья проблема имеет бюджетно-правовой характер. Долгосрочные соглашения способны формировать расходные обязательства, условные обязательства и скрытые фискальные риски. Бюджетное законодательство требует учета публичных обязательств и оценки финансовых последствий, однако на местном уровне такая оценка нередко проводится формально. Проект,

который на стадии запуска выглядит «внебюджетным», может позднее потребовать платы концедента, субсидий, компенсаций, расходов на сопряженную инфраструктуру или тарифных решений, социально неприемлемых для жителей [4].

Четвертая проблема связана с конкуренцией и публичностью. ГЧП не должно использоваться как способ обхода контрактной системы или антимонопольных требований. Если условия соглашения фактически проектируются под заранее определенного участника, конкурс превращается в формальность, а муниципальный проект приобретает коррупциогенный характер. Поэтому развитие МЧП требует не упрощения любой ценой, а процедурной прозрачности, раскрытия ключевых параметров и реального сопоставления предложений [8; 9].

Пятая проблема — недоверие населения. Жители оценивают проект не по юридической конструкции, а по стоимости, качеству и доступности услуги. Если проект модернизации коммунального объекта сопровождается ростом тарифа без понятного объяснения результата, он воспринимается как приватизация публичной функции. Следовательно, муниципальная концепция ГЧП должна включать общественное обсуждение потребности, раскрытие базовых условий соглашения и последующий контроль показателей качества.

3. Концепция муниципального инфраструктурного портфеля

Предлагаемая концепция исходит из перехода от отдельных соглашений к муниципальному инфраструктурному портфелю. Под таким портфелем следует понимать систему проектов, сгруппированных по отраслям, срокам, источникам финансирования, рискам и ожидаемому общественному эффекту. Портфельный подход позволяет видеть не только отдельный объект, но и совокупную нагрузку на бюджет, муниципальное имущество, земельные ресурсы, тарифную политику и управленческий потенциал территории.

Первым элементом концепции должен стать муниципальный реестр инфраструктурных потребностей. Это не перечень пожеланий, а управленческий документ, где по каждому объекту указываются проблема, правовой статус имущества или земельного участка, ориентировочная стоимость, социальный эффект, возможная модель реализации, степень готовности и предварительное распределение рисков. Такой реестр должен быть связан со стратегией социально-эко-

номического развития муниципального образования и программами комплексного развития инфраструктуры.

Второй элемент — стандарт прединвестиционной подготовки. Муниципалитету необходим минимальный обязательный набор документов, без которого проект не должен выноситься на конкурс или рассматриваться в качестве частной инициативы. Такой стандарт включает техническое заключение, правовую экспертизу, финансово-экономическую модель, оценку жизненного цикла, анализ бюджетных последствий и обоснование сравнительного преимущества выбранной формы. Смысл этого требования прост: ГЧП должно быть доказанно лучшим способом реализации, а не красивой заменой недостаточному бюджету.

Третий элемент — проектный офис ГЧП. В крупных городах он может функционировать как специализированное подразделение администрации. Для малых муниципалитетов целесообразна межмуниципальная или регионально-муниципальная модель, когда экспертиза предоставляется нескольким территориям на базе субъекта Российской Федерации, ассоциации муниципальных образований или регионального института развития. Без профессионального сопровождения муниципальный партнер объективно слабее инвестора в финансовой, инженерной и юридической компетенции.

Четвертый элемент — межмуниципальное объединение проектов. Многие муниципальные объекты слишком малы для самостоятельного интереса инвестора. Объединение лотов в сфере освещения, водоснабжения, обращения с отходами, малой спортивной инфраструктуры или цифровых сервисов повышает масштаб проекта, снижает транзакционные издержки и позволяет привлечь квалифицированного оператора. Именно здесь проявляется практическая ценность единой системы публичной власти: регион может координировать, но не подменять муниципальные интересы.

Пятый элемент — цифровой мониторинг жизненного цикла соглашения. Муниципальное ГЧП не завершается подписанием договора. После заключения соглашения возникают ключевые вопросы: соблюдаются ли сроки, выполняется ли инвестиционная программа, достигнуты ли показатели качества, не увеличивается ли необоснованно публичная нагрузка, сохраняется ли доступность услуги. Цифровая карточка проекта должна содержать ключевые сведения для администрации, представительного органа, контрольных органов и жителей.

4. Принципы и дорожная карта реализации

Концепция муниципального ГЧП должна опираться на ряд принципов. Первый — приоритет публичного интереса. Частный инвестор вправе рассчитывать на возврат вложений и прибыль, но правовая цель муниципального партнерства состоит в удовлетворении потребностей населения. Поэтому в соглашениях необходимо закреплять не только финансовые и строительные параметры, но и показатели результата: доступность услуги, снижение аварийности, энергоэффективность, качество обслуживания, экологические параметры и сохранение публичного назначения объекта.

Второй принцип — добросовестное распределение рисков. Риск строительства, спроса, эксплуатации, тарифного регулирования, изменения законодательства и недостижения показателей должен быть прямо закреплен в соглашении. Риск следует возлагать на того участника, который способен эффективнее им управлять. Попытка переложить на частного партнера риски, зависящие от публичной власти, приводит к удорожанию проекта; принятие муниципалитетом неучтенных рисков создает угрозу местному бюджету [15].

Третий принцип — бюджетная честность. Даже если объект создается преимущественно за счет частных средств, муниципалитет участвует имуществом, землей, тарифными решениями, административным сопровождением, платой или субсидией. Все эти элементы имеют цену. Следовательно, представительный орган муниципального образования должен получать полную оценку долгосрочных последствий проекта до принятия решения о его запуске.

Дорожная карта реализации концепции может включать пять этапов. Первый этап — инвентаризация муниципального имущества и инфраструктурных дефицитов. Второй — утверждение реестра потребностей и инфраструктурного портфеля. Третий — создание проектного офиса и стандарта подготовки проектов. Четвертый — запуск пилотных проектов в сферах с понятной экономикой: уличное освещение, локальные котельные, благоустройство, малые спортивные объекты, зарядная и туристическая инфраструктура. Пятый — ежегодный публичный отчет о достижении показателей и корректировка портфеля.

Особое значение имеют отраслевые приоритеты. В коммунальной сфере МЧП должно быть связано с техническим обследованием, реальной инвестиционной программой и социально приемлемой тарифной логикой. В социальной инфраструктуре — с гарантиями доступности услуг. В

благоустройстве — с сохранением общественного характера пространства. В транспорте — с межмуниципальной координацией. В цифровой инфраструктуре — с защитой данных, информационной безопасностью и правами на результаты интеллектуальной деятельности. Такой подход соответствует современным тенденциям развития инфраструктурного рынка и муниципальных проектов [10; 12; 13].

Заключение

Развитие государственно-частного партнерства на муниципальном уровне в России требует перехода от договорной фрагментарности к институциональной концепции. Муниципалитет не должен воспринимать ГЧП как экстренный заместитель бюджетных средств. Его подлинная функция состоит в создании управляемой системы долгосрочного инфраструктурного развития, в которой публичный интерес получает юридически измеримое выражение, частный инвестор — предсказуемые правила, а население — доступное и качественное благо.

Предлагаемая концепция выражается формулой: инфраструктурная потребность — правовая готовность — финансовая устойчивость — конкурсная прозрачность — общественный эффект — цифровой контроль. Именно такая последовательность должна заменить практику, когда проект начинается с инициативы инвестора, а публичные основания подбираются позднее.

В правовом отношении необходимы муниципальные акты о реестре инфраструктурных потребностей, стандарте подготовки проектов и порядке общественного контроля. В организационном отношении приоритетны проектные офисы, межмуниципальные лоты, типовые малые проекты и обучение муниципальных команд. В финансовом отношении главным условием является честный учет стоимости жизненного цикла и долгосрочных обязательств. Только при выполнении этих условий ГЧП может стать реальным фактором укрепления экономической основы местного самоуправления, а не формальной договорной оболочкой недостаточно подготовленных инфраструктурных решений.

Список литературы:

[1] Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29, ч. I. Ст. 4350.

[2] Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30, ч. II. Ст. 3126.

[3] Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: publication.pravo.gov.ru. (дата обращения: 18.05.2026).

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[5] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru. (дата обращения: 18.05.2026).

[6] Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2, ч. I. Ст. 388.

[7] Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Российская газета. 2016. 20 янв.

[8] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

[9] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31, ч. I. Ст. 3434.

[10] Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства // Национальный Центр ГЧП, ВЭБ.РФ. 2025. URL: pprcenter.ru. (дата обращения: 18.05.2026).

[11] Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134–147.

[12] Вавилина А.В., Кириллова О.Ю., Малиновская М.И. Роль и перспективы государственно-частного партнерства в развитии региональной инфраструктуры России // Экономические отношения. 2019. Т. 9. № 2. С. 1255–1270.

[13] Афанасьева Н.В., Орлов П.Е. Государственно-частное партнерство в Российской Феде-

рации на современном этапе: тенденции и проблемы развития // Экономика и управление. 2023. № 11. С. 1333–1348.

[14] Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. М.: Международный инновационный центр, 2010. 576 с.

[15] Сазонов В.Е. Преимущества, недостатки и риски государственно-частного партнерства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № 1. С. 104–112.

References:

[1] Federal Law of 13.07.2015 No. 224-FZ “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29, Part I. Art. 4350.

[2] Federal Law of 21.07.2005 No. 115-FZ “On Concession Agreements” // Collected Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 30, Part II. Art. 3126.

[3] Federal Law of 20.03.2025 No. 33-FZ “On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority” // Official Internet Portal of Legal Information. URL: publication.pravo.gov.ru. (Accessed: 18.05.2026).

[4] Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 No. 145-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Article 3823.

[5] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12.12.1993, with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020 // Official Internet Portal of Legal Information. URL: pravo.gov.ru. (Accessed: 18.05.2026).

[6] Resolution of the Government of the Russian Federation of 30.12.2015 No. 1514 “On the Procedure for the Authorized Body to Assess the Effectiveness of a Public-Private Partnership Project, a Municipal-Private Partnership Project and Determine Their Comparative Advantages” // Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. No. 2, Part I. Art. 388.

[7] Order of the Ministry of Economic Development of Russia dated November 30, 2015 No. 894 “On Approval of the Methodology for Assessing the Effectiveness of a Public-Private Partnership Project, a Municipal-Private Partnership Project and Determining Their Comparative Advantages” // Rossiyskaya Gazeta. 2016. January 20.

[8] Federal Law dated April 5, 2013 No. 44-FZ “On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for Ensuring National and Municipal Needs” // Collected Legisla-

tion of the Russian Federation. 2013. No. 14. Art. 1652.

[9] Federal Law dated July 26, 2006 No. 135-FZ "On the Protection of Competition" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31, Part I. Article 3434.

[10] Ranking of Cities by Public-Private Partnership Development Level // National PPP Center, VEB.RF. 2025. URL: pppcenter.ru. (Accessed: 18.05.2026).

[11] Varnavsky V.G. Managing Public-Private Partnerships Abroad // Issues of Public and Municipal Administration. 2012. No. 2. pp. 134–147.

[12] Vavilina A.V., Kirillova O.Yu., Malinovskaya M.I. The Role and Prospects of Public-Private Part-

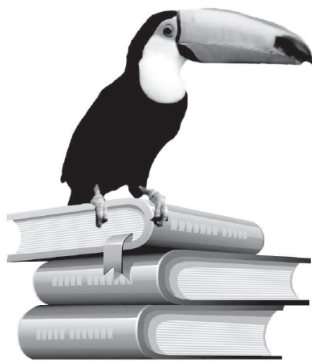
nerships in the Development of Regional Infrastructure in Russia // Economic Relations. 2019. Vol. 9. No. 2. pp. 1255–1270.

[13] Afanasyeva N.V., Orlov P.E. Public-Private Partnership in the Russian Federation at the Current Stage: Development Trends and Problems // Economy and Management. 2023. No. 11. pp. 1333–1348.

[14] Kabashkin V.A. Public-Private Partnership: International Experience and Russian Prospects. Moscow: International Innovation Center, 2010. 576 p.

[15] Sazonov V.E. Advantages, Disadvantages, and Risks of Public-Private Partnerships // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2012. No. 1. pp. 104–112.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.