

Восточно-Сибирский государственный технологический университет

### **Партнерство государства и частного сектора в условиях трансформации системы местного самоуправления**

Увеличение разрывов в уровне социально-экономического развития регионов вызвано появлением конкуренции не только между регионами, но и между муниципальными образованиями, что в свою очередь не может быть положительным моментом, так как углубляет процессы дифференциации. В данных условиях неспособность государства в одностороннем порядке перенаправить вектор общественного развития на отрасли, развивающие инновационный потенциал страны вызвала необходимость задействования экономико-правовых механизмов в управлении социально-значимыми объектами.

Сложившаяся ситуация усложняется принципиальным изменением статуса местного самоуправления, которое привело к появлению в муниципальных образованиях (МО) новых не обеспеченных соответствующими социальными и экономическими механизмами функций, что делает деятельность местных властей неэффективной и негативно отражается на становлении и укреплении важнейшего института местного самоуправления в целом. Кроме того, возникающие новые факторы, определяющие структурную динамику изменений в муниципальных образованиях, все отчетливее указывают на зависимость между уровнем развития инфраструктурного комплекса муниципального образования и состоянием его инвестиционной сферы.

Социализация и коммерциализация в интересах населения инфраструктурного комплекса МО при сохранении прежней принадлежности государственной или муниципальной собственности ведет к развитию новых форм организации деятельности объектов муниципальной инфраструктуры, одним из которых является частно-государственное партнерство. Частно-государственное партнерство, развиваемое в муниципальном образовании, направлено на укрепление кооперационных связей, складывающихся между объектами, базирующимися на территории МО, которые обнаруживают под влиянием социальных и правовых факторов системные причинно-следственные связи, порождающие кризисные процессы и проблемы относящиеся к специфическому самостоятельному объекту управления - муниципальной инфраструктуре.

В развитых странах мира в последние два десятка лет наблюдается нарастающая тенденция в усилении государственной активности. Именно государство – сильное и устойчивое может быть гарантом для всего общества в ходе предстоящих реформ. В книге «Строительство государства. Управление и мировой порядок в XXI» профессор Ф. Фукуяма отмечал, что в развитых странах государство – это приобретение. Ярким примером этого являются

такие страны как Япония, Южная Корея и др., которые обязаны своим существованием сильному, компетентному и динамичному государству.

Государство, проводя реформу местного самоуправления своей основной целью имеет выбор и укрепление форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. От этого зависит настоящее и будущее страны, так как именно на муниципальном уровне местного самоуправления непосредственно опирающегося на инициативу и активность граждан в решении актуальных для конкретной территории проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в регионе и в стране в целом, а также придать ему дополнительные стимулы для развития.

Как было отмечено ранее основной проблемой становления местного самоуправления является отсутствие реальных источников финансирования всех обязанностей, переданных на муниципальный уровень. В условиях высокой степени дотационности большей части муниципальных бюджетов единственно реальным и стратегически важным является использование концессионного механизма управления экономикой региона.

В России в период реформ приоритет в развитии и привлечении инвестиций получили приватизированные отрасли в основном сырьевой направленности при одновременной деградации других отраслей. Это обстоятельство не позволяет в должном размере направлять средства для развития других отраслей, в том числе включая сектор высоких технологий.

Процессы приватизации, прошедшие в стране привели к значительному искажению исторического вектора развития, и сильно подорвали доверие к правительству, демократии и реформам, проводимым в те годы, так как трансформация собственности, по сути, является сердцевиной экономических превращений<sup>1</sup>.

В начале реформ общество и сами реформаторы свято верили в то, что курс на свободный рынок и преобладание частной собственности должно привести к скорейшему переходу от плановой экономики к рыночной. Однако, в основе функционирования рыночной экономики лежит не частная собственность, а соответствующий уровень общественного разделения труда. Мы также согласны с Шкредовым В.П., который утверждает, что для функционирования современного рынка вовсе не обязательно господство частной собственности. Важнее то, чтобы все производители товаров могли свободно распоряжаться своими продуктами и доходами<sup>2</sup>.

Учитывая все вышеизложенное, своеобразной точкой равновесия может стать широко применяемый в зарубежных странах механизм концессионных контрактов. Иначе это явление называют частно-государственное партнерство.

На данный момент существует достаточно источников, как с теоретической, так и с практической стороны, характеризующих этот процесс. Наиболее известными являются работы зарубежных исследователей, занимающихся

---

<sup>1</sup> Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики / отв. Ред. А.Г. Зельднер, И.Ю. Ваславская; Институт экономики РАН- М.: Наука, 2006

<sup>2</sup> Шкредов В.П. Деньги, предпринимательство, государство. М., Теис, 1999. С.144

проблемами формирования и функционирования концессионного механизма: Т. Барнекова, П. Барнса, Р. Бойля, Ф. Баусквэта, Ж. Веделя, Ф. Кука, М. Мейер, Р. Питтмана, Д. Рича, Г. де Руса, Д. Сквайра, А. Файарда, И. Шихаты, А. Эбоучара, Э. Эстэйча.

Проблемами роли государства в современной экономике и обществе занимаются многие ученые, которые посвятили этому множество работ, среди которых следует выделить фундаментальные труды западных ученых Аткинсона Э. и Стиглица Д., Д. Осборна и Т. Габлера, В. Острома, Дж. Сакса, Г. Таллока, И Шихаты, других крупных исследователей, а также монографии российских ученых В.Г. Варнавского, Д.С. Львова, С. Серегиной, И Тамбовцева, Л. Черного, других авторов.

В Европе сотрудничество бизнеса и власти начало активно использоваться в 90-х годах 20 столетия. Однако истоки её возникновения уходят далеко в XVI – XVIII века., когда при строительстве и финансировании маяков (что всегда считалось сферой, где может действовать только государство.) инициатором были частные предприниматели. И эта сфера была сферой действий частной инициативы, сотрудничающей с государством, то есть сферой частно-государственного партнерства.

Изучив реальное устройство финансирования маячной службы в Англии и Уэльсе, экономист Коуз сделал вывод: «История ранних периодов показывает, что вопреки убеждению многих экономистов услуги маяков могут обеспечиваться частными предпринимателями. В те дни купцы и судовладельцы могли просить у Короны для отдельного человека разрешение на строительство маяка и взимание (обусловленной) пошлины с судов, которые получают выгоду от его существования. Частные владельцы строили, управляли, поддерживали и владели маяками, они могли их продавать или завещать по наследству. Роль правительства была ограничена созданием прав собственности на маяки и поддержанием этих прав. Пошлины собирали в портах агенты владельцев маяков. Проблема принуждения к уплате пошлин стояла для них точно так же, как и для любого поставщика товаров и услуг судовладельцу. Права собственности были необычны только тем, что в них в качестве условия оговаривалась цена - величина пошлины. Позднее забота о маяках в Англии и Уэльсе была доверена «Тринити Хаус», частной организации, которая взяла на себя общественные функции, но финансирование по-прежнему осуществлялось за счет пошлин, налагаемых на суда».<sup>3</sup>

Таким образом, элементы частно-государственного партнерства существуют, по меньшей мере, уже пять столетий, однако их крайне узкое использование не дает возможности для развития новых форм сотрудничества разных структур. Наиболее ярким примером из ныне существующих и реализуемых по сей день, является долгосрочная программа в области развития городов Великобритании, целью которой

---

<sup>3</sup> Маяк в экономической теории // Journal of Law and Economics, 17, № 2, October 1974, p. 357-376

стало развитие городской инфраструктуры. Она предусматривала сотрудничество правительственных ведомств с местными властями в решении проблем развития городов.

Ряд мер по развитию городов предпринимался местными властями самостоятельно. Они стимулировали экономическое развитие путем предоставления земельных участков и зданий для промышленных предприятий, организаций службы консультаций и создания необходимых условий для размещения промышленных инвестиций.

Осмысление подобных отношений государственного и частного секторов привело к возникновению уже в относительно недавнее время (вторая половина XX века) концепции частно-государственного партнерства (ЧГП).

Частно-государственное партнерство используется в мировой практике для привлечения частных компаний для долговременного финансирования и управления общественной инфраструктурой, включая широкий круг объектов - транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство и т.п.

Английский термин: Public-Private Partnership (PPP) означает партнерство частно-государственное или частно-общественное партнерство (ЧОП). В классической политэкономии «public» противопоставляется «private» и объединяет все «не частное», то есть государственную власть, муниципальную или местную власть, а также и общественные организации – то есть силы, представляющие общество. Больше проблем создает буквальный перевод слова – public, то есть «публичный» или «общественный», что создает у русскоязычного читателя совсем другие ассоциации. Меньше проблем возникает с пониманием термина «частный», которым обозначается партнер, предоставляющий свои финансовые и иные ресурсы, а также услуги или товары с целью получения прибыли.

В отечественной литературе или переводах можно встретить следующие варианты, использующиеся как синонимы: частно-государственное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, частно-общественное партнерство, частно-государственная кооперация, публично-частное партнерство, общественно-частное партнерство.

Все же термин ЧГП более приемлем в российских условиях, поскольку предполагает существование конструктивного механизма взаимодействия бизнеса и государства, одной из форм которого могут быть совместные проекты государства и бизнеса, осуществляемые в рамках частно-государственного партнерства на основе взаимной ответственности и взаимного интереса.

По версии Международного банка реконструкции и развития, термин ЧГП следует понимать следующим образом:

«Партнерство государственного и частного сектора - это организация, созданная государственной (центральной или региональной) и частной структурами в целях предоставления обществу важнейших услуг или

средств. Целью договоренности между ними является предоставление конечному потребителю услуг или средств по более низкой стоимости и более эффективным образом, нежели каждая из данных структур сможет предоставить самостоятельно».

Авторский коллектив международного центра социально-экономических исследований г. Санкт-Петербурга предлагает понимать под ЧГП объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора (частных предприятий) на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.).

Крупный специалист в области применения концессий В.Г.Варнавский считает, что ЧГП, основывающееся на концессионном механизме является одной из наиболее развитых, рыночных и комплексных форм партнерства государства и частного сектора на современном этапе, поскольку в отличие от других форм партнерских отношений ЧГП носит многоцелевой и долгосрочный характер, что позволяет, обеим сторонам – государству и частному сектору – осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности; предоставляет частному сектору большую, а часто и полную свободу в принятии инвестиционных, административно-хозяйственных и управленческих решений; дает возможность диверсифицировать риски между всеми участниками, благодаря чему существенно повышается жизнеспособность концессионных проектов.

Другой отечественный исследователь, И.Л.Заика, в своей монографии, посвященной поиску возможностей кардинального повышения инвестиционной активности в реальном секторе экономики, рассматривая проблемы и перспективы развития партнерства государства и частного бизнеса при строительстве портов и терминалов, определяет ЧГП в качестве партнерства двух ведущих агентов модернизации (государства и крупного бизнеса), от организации которого в известной степени зависит технологический прорыв национальной экономики.

Амунц Д.М. под государственно-частным партнерством понимает форму взаимодействия государства и частного сектора, ключевыми чертами которого являются сбалансированность интересов, прав и обязательств, консолидация активов сторон при доминирующей публичной направленности целей и решаемых задач.

В монографии Н.И. Свистунова, содержащей концептуальные основы и теоретико-методическую базу формирования и функционирования комплексной системы управления крупномасштабными инвестиционными проектами, особое внимание уделяется использованию концессий в качестве инструмента активизации международных инвестиционных проектов в России. Этот автор определяет концессию как форму привлечения инвестиций частного сектора, при которой, частным компаниям передаются права владения и пользования этими объектами на период строительства и эксплуатации.

Приводя определения понятия «концессия» В.Г.Варнавского и С.А.Сосны, Н.И.Свистунов подчеркивает, что «...главным в приведенных определениях является то, что в концессию передается только государственная и муниципальная собственность. Вторым важнейшим моментом заключается в целевой функции концессий: строительстве объектов в условиях нехватки у государства финансовых ресурсов. Это особенно актуально для капиталоемких, с длительными сроками окупаемости объектов производственного и инфраструктурного назначения».

Спецификой партнерских соглашений подобного рода является передача частному инвестору исключительно государственной и муниципальной собственности, поскольку иная собственность в концессию передаваться не может. Соответственно, сторонами, участвующими в концессионном механизме являются публичное образование (государство или муниципалитет) и частный сектор (инвестор). В любом другом случае договор или соглашение теряет главное — свою концессионную сущность.

Необходимо отметить, что однозначного определения ЧГП и одинаковых форм проявления партнерства нет во всем мире. Каждая страна по своему использует этот механизм, изменяя его под свои обстоятельства. Крупный специалист в области концессий С.А.Сосна, по этому поводу написал, что «... концессия - понятие широкое и неоднозначно толкуемое. Даже однотипные концессии в разных странах определенным образом модифицируются в соответствии с особенностями национального права... Как следствие, концессиями в разных странах именуют (в том числе и в законодательном порядке) широкий спектр самых различных договорных форм, только одна часть которых отвечает признакам традиционной публично-правовой (административной) модели концессий или тяготеет к ней. Другая часть концессий мало напоминает такую модель и по своей природе ближе к обычным гражданско-правовым договорам аренды, подряда и т.п. В частности, аренда «с элементами концессии» или, как еще говорят, комбинированный арендно-концессионный договор становится в последние десятилетия преобладающей договорной формой государственно-частного партнерства».

В вопросе статуса создаваемой компании и состава ее учредителей позволим не согласиться с В.Г. Варнавским, который, считая, что частная компания, хотя и более эффективна в своей деятельности, чем государственная, отдает предпочтение последней, поскольку с точки зрения рисков финансирования и кредитования, банки и другие кредитные институты предпочитают иметь дело с государством, так как в этом случае гарантии возврата средств выше, а риски меньше. Вышеназванный автор предлагает создавать отдельные юридические лица со статусом государственной или смешанной компании, которые будут осуществлять финансовые операции и применять правила управления, подобные тем, что используются в частном секторе. Это юридическое лицо может заимствовать финансовые средства, возмещая долги (займы и проценты по ним) из источника дохода, как и любая другая частная фирма». Коллизионность предлагаемой комбинации на лицо.

Получается, что государство создает государственную компанию, которой передает на условиях концессии право реализации определенного вида деятельности. Таким образом, государство делает уступку самому себе, т.е. само себе разрешает заняться видом деятельности, который и так является его прерогативой.

Изложенное обстоятельство имеет важнейшее значение для адекватного понимания правовой природы концессий. Игнорирование гетерогенности юридической сущности концессий приводит к некорректному толкованию ряда существенных черт данного феномена, которое, в свою очередь, порождает множество определений понятия «концессия», ничего не имеющего общего с истинной природой этой крайне сложной экономико-правовой категорией.

Таким образом, концессионная деятельность влечет взаимодействие множества институтов современного общества: государства, частных строительных, финансовых, страховых, инвестиционных фирм, подрядчиков и субподрядчиков, управляющих компаний, пользователей, которые связаны между собой системой отношений в рамках конкретных концессий.

Предпринимательский сектор России, как, впрочем, и зарубежные транснациональные компании, также активно стремится в последнее время в такую традиционную убыточную отрасль, как коммунальное хозяйство. В начале 2003 г. РАО ЕЭС, «Газпром» и ряд других влиятельных финансово-промышленных групп страны не только заявили о желании заняться коммунальным бизнесом, но и решили учредить новую компанию – ОАО «Российские коммунальные системы». Более того, у российских компаний появились достаточно мощные конкуренты в сфере ЖКХ в лице международных корпораций, таких как французские Vivendi и Lyonnaise des Eaux. Они имеют наработанный в течение последних сорока лет опыт осуществления государственно-частных концессионных проектов в сфере ЖКХ не только во Франции, но и других странах мира. Это обусловлено тем, что продукция и услуги инфраструктурных отраслей будут пользоваться постоянным и растущим спросом. В этих отраслях имеются гарантии прибыльности, хотя и при низкой ее норме. А при создании вертикально-интегрированных структур возможно достижение эффекта масштаба производства и снижения издержек по всей технологической цепочке от производителя до потребителя.



## Отличия аренды от концессии

| Аренда                                                                                                                                 | Концессия                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Цель                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Получение арендных платежей                                                                                                            | Множественная, в том числе и без взимания концессионных платежей                                                                                                                                                                                             |
| Предмет                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Имущество                                                                                                                              | Имущество, виды деятельности, публичные службы                                                                                                                                                                                                               |
| Объекты контроля и надзора                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Своевременная уплата арендных платежей Контроль за состоянием имущества, технический контроль (энерго-, котло- архстройконтроль и т.п. | Исполнение множества финансовых обязательств (концессионные платежи, инвестиции, плата пользователей и т.д.), графиков строительных работ, состояния имущества, условий землепользования, экологических норм, социальных условий и т.п. Технический контроль |
| Состав контролирующих органов                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Чиновники                                                                                                                              | Чиновники, а также представители профсоюзов и территориальных органов власти                                                                                                                                                                                 |
| Контроль за установлением цен                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Отсутствует                                                                                                                            | Присутствует                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Обратная связь от пользователей                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Общепринятая в государстве                                                                                                             | Общепринятая в государстве, а также специально создаваемые органы                                                                                                                                                                                            |
| Риски                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Несет арендатор                                                                                                                        | Диверсифицируются между всеми участниками концессии                                                                                                                                                                                                          |

Концессионное соглашение не может быть отождествлено с гражданско-правовым договором, так как, по мнению С.А. Сосны сохранение некоторых элементов специфического концессионного механизма, позволяет концеденту (государству или муниципальному образованию) как представителю, гаранту и выразителю общественного (публичного) интереса в случае необходимости обеспечить его приоритет над частным интересом концессионера. Это, прежде всего, как отмечает С.А.Сосна, право концедента в одностороннем порядке изменить условия договора при возникновении обстоятельств, ставящих под угрозу публичный интерес.

Следует особо подчеркнуть то обстоятельство, что в настоящее время в России применяются все формы государственно-частного партнерства, за исключением концессионных соглашений (договоров).

Основным аргументом в пользу ЧГП на основе концессионных соглашений является то, что и общественный (государственный), и частный

секторы обладают своими собственными уникальными характеристиками и преимуществами, при объединении которых создается возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны «провалы рынка» или неэффективность государственного управления - как правило, это социальная сфера, проблемы экологии, создание инфраструктуры.

На наш взгляд, *под ЧГП следует понимать временную, созданную по инициативе государства негосударственную структуру, основанную на уступке права владения государственными объектами частному бизнесу в целях создания общественных благ или услуг, на долгосрочной и взаимовыгодной основе.*

В области ЧГП существуют в мире две основные международные модели:

1. Первая - европейская модель. Она основывается на британской модели, где риски и обязательства более-менее планомерно распределяются между государством и частным сектором. Где частный сектор действительно берет на себя большие риски, связанные, в том числе, и с экономикой проекта, с реализацией проекта, с сервисными услугами, уровнем и качеством услуг. Особенность таких проектов детальное описание форс-мажорных обстоятельств, которые могут произойти, и как государство и частный сектор будут из этого выходить.

2. Вторая модель - японская, где государство берет на себя почти все риски. Государство предлагает частному сектору выделить необходимые средства, при этом гарантируя отдачу. Все риски государство берет на себя, потому что ему важно, чтобы частный сектор профинансировал и обеспечил уровень услуг. Поэтому договоры по ЧГП в Японии очень маленькие. Там нет больших затрат на консультации, потому что роль государства представлена немного в другом ракурсе.

Для российской действительности характерна ситуация, когда государство пытается в проектах подобного рода максимально снизить свои риски, перекладывая их на своего партнера. Самым важным моментом является отражение долгосрочных государственных гарантий и их предоставление на муниципальном уровне, поскольку большинство проектов в мире осуществляется на муниципальном уровне. Соответствие гарантий государства и субъектов государства затратам частного бизнеса является очень важным моментом, который сегодня полностью не ясен и не отражен в законодательстве. В таких условиях ни один инвестор не пойдет на заключение договора о частно-государственном партнерстве.

На наш взгляд, для обеспечения нормального развития частно-государственного партнерства, во-первых, необходимо правильно управлять (PR) и управлять информацией. Недостоверные прогнозы без проведения глубокого анализа могут просто отпугнуть потенциальных инвесторов. Во-вторых, очень важно не упустить из вида социальную составляющую. Вопросы, касающиеся подобных проектов могут привести к значительным

социальным недовольствам. Поэтому любой проект необходимо очень правильно социально объяснять.

Международная практика образования партнерств показывает, что они могут осуществляться в самых разнообразных отраслях: транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, экология, недвижимость, общественный порядок и безопасность, телекоммуникации, финансовый сектор, образование.

Практика применения частно-государственного партнерства в европейских странах в 80-х годах прошлого века показывает, что проекты подобного рода могут использоваться в целях экономического развития территории и, в частности, для реализации проектов, входящих в стратегические планы муниципального образования (района).

Как отметила С.Р. Хуснутдинова: «ЧГП базируется на тех же принципах, что и стратегические проекты»<sup>4</sup>.. то есть фундаментальная основа у частно-государственных и стратегических проектов одна. В свою очередь это порождает схожесть по основным характеристикам, к примеру – общественная значимость проектов, направленных на развитие территорий; во-вторых, они создаются для решения конкретных задач социально-экономического развития или экологического оздоровления определенного муниципалитета или его части, т.е. ЧГП, также как стратегические проекты, имеют четкую территориальную привязку; в третьих, такие проекты объединяет их долгосрочность. В некоторых случаях объединяющим признаком может быть необходимость в привлечении общественности к обсуждению и участию в реализации данных проектов.

Проект, основанный на ЧГП, как правило, представляет собой комплексный проект реконструкции или комбинированный крупный проект, имеющий одновременно разнонаправленные цели в области строительства городов и инфраструктуры, обеспечивающий стимулирование старой и развитие новой деловой активности. Реализация данных проектов требует трансформации территориальной структуры муниципальных образований и их инженерной инфраструктуры при одновременном увеличении потребности в территориях для новых учреждений. Помимо вышеперечисленного, сам факт существования частно-государственного партнерства в государстве является значительным прорывом в осмыслении обществом своей политико-экономической ориентации, в необходимости усиления экономического либерализма и освобождения сил саморегулирования рынка.

На практике часто используются различные комбинации форм частно-государственного партнерства, которые отличаются степенью ответственности, которую государство или частный сектор берут на себя за эксплуатацию и техническое обслуживание, капитальные вложения и

---

<sup>4</sup> Хуснутдинова С.Р. Частно-общественное партнерство: основные понятия, возможности использования для реализации стратегических проектов // Современные методы и инструменты развития города. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: Издательство АМБ. 2004, с. 21-25

текущее финансирование, коммерческий риск, а также тем, кому принадлежат активы и длительностью сотрудничества.

Таблица

Характеристика форм частно-государственного партнерства

| Форма ЧОП                | на<br>Собственность<br>активы | и<br>Эксплуатация<br>техническое<br>обслуживание | Капитальные вложения   | Коммерческий риск      | Длительность | Вид договора             |
|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------|------------------------|--------------|--------------------------|
| Контракт на обслуживание | Государственная               | Государственный и частный сектор                 | Государственный сектор | Государственный сектор | 1-2 года     | Контракт на обслуживание |
| Контракт на управление   | Государственная               | Частный сектор                                   | Государственный сектор | Государственный сектор | 3-5 лет      | Контракт на управление   |
| Договор об аренде        | Государственная               | Частный сектор                                   | Государственный сектор | Коллективный           | 8-15 лет     | Договор об аренде        |
| СЭП                      | Частная и государственная     | Частный сектор                                   | Частный сектор         | Частный сектор         | 20-30 лет    | Контракт на СЭП          |
| Концессия                | Государственная               | Частный сектор                                   | Частный сектор         | Частный сектор         | 25-30 лет    | Договор концессии        |

Следует отметить, что даже в тех случаях, когда частный сектор принимает на себя все обязанности по эксплуатации и финансированию, как это происходит в случаях с концессией и продажей активов, выполняет он эти обязанности в рамках правовой структуры, созданной государством. Целью участия государства в создании такой правовой структуры является защита потребителей от монопольного ценообразования, обеспечение следования санитарным и экологическим нормам и применение механизмов субсидирования, которые гарантировали бы доступ к услугам наиболее неимущей части населения.

Принятый 21 июля 2005 года Федеральный Закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» с одной стороны создал теоретическую возможность применения в России наиболее популярной в Европе формы частно – государственного партнерства - концессии, с другой определил нарушение баланса интересов, который может привести к злоупотреблениям, как со стороны государства, так и со стороны частного

инвестора. Пострадавшей стороной и в том и в другом случае будет конечный потребитель услуг.

Положительными возможностями закона являются возможность обоснованного расчета срока эксплуатации государственного имущества и консолидация основных существенных условий проекта в рамках одного договора (к примеру, однозначно установлена связь факта передачи имущества в концессию с правом аренды земли, необходимой для его эксплуатации).

В то же время, закон содержит ряд недостатков, которые могут негативно сказаться на реализации многих инвестиционных проектов:

Ø отсутствует механизм разделения большей части возможных рисков между Концессионером и Концедентом.

Ø не урегулированы исключительные коммерческие права Концессионера на объект концессии, а также права третьих лиц на ведение бизнеса на территории объекта концессии.

Ø не закреплены права уже действующих частных инвесторов на приоритет в конкурсе на заключении (перезаключение) договора концессии при прочих аналогичных предложенных условиях.

Ø не предусмотрено получение Концессионером платы за эксплуатацию объекта от Концедента, а не от конечного пользователя (в расчете из интенсивности пользования объектом в виде прямых платежей или в виде права на зачет концессионных платежей).

Ø не предусмотрена возможность заключения концессионных соглашений с целью привлечения для управления государственным имуществом частных нематериальных инвестиций (к примеру, в виде управленческих технологий).

Ø временным недостатком закона является отсутствие механизмов его реализации.

Ø существующие системы тарифного регулирования государственных и муниципальных объектов, как естественных монополий, неадекватна нормам принятого закона.

Существующая структура государственной собственности на объекты инфраструктуры дает основания предполагать, что большая часть инвестиций в ближайшее время будет привлекаться для реконструкции данных объектов в связи с высоким процентом износа.

Меньшая часть инвестиций будет направлена на модернизацию зданий и объектов социального назначения.

В области тарифного регулирования на этапе заключения концессии возможно установление государством таких размеров тарифов, которые в течение срока действия соглашения гарантируют Концессионеру возврат своих инвестиций частично или с нулевой рентабельностью, в зависимости от уровня рисков проекта. Возвращать другую часть инвестиций и получать прибыль Концессионер будет от развития других видов бизнеса.

Следует сделать вывод о том, что данный закон во многом не реализует тех ожиданий, которые на него возлагались, поскольку достаточно хорошо защищает интересы государства, но фактически игнорирует экономические интересы частного инвестора.

С экономической точки зрения договор концессии представляет собой видоизмененный и узконаправленный вариант договора аренды с чрезмерным императивным уклоном в защиту государственных интересов, жестко фиксирующий все риски на стороне Концессионера.

Договор концессии не предоставляет потенциальным инвесторам каких-либо дополнительных коммерческих или юридических прав или какой-либо дополнительной защиты своих интересов по сравнению с действующим законодательством, за исключением своего удобства в виде комплексности и возможности обоснования срока действия договора, накладывая в то же время ряд существенных обязательств и ограничений.

Для того чтобы инвесторы были более заинтересованы в практическом применении закона необходимо провести его доработку, выравнив в нем баланс экономических интересов Концессионера и Концедента, а также принять ряд вспомогательных и уточняющих законодательных актов.

В настоящее время наиболее развитые муниципальные образования в стране реализовали или реализуют проекты ЧГП. Среди которых значительную часть занимают проекты в сфере благоустройства территории, а также в образовании, здравоохранении, социальном обслуживании. Одновременно следует выделить сферы теплоснабжения и общественного транспорта. Наименьшее количество проектов отмечено в сферах строительства объектов транспортной инфраструктуры, уличного освещения, телефонной связи.

Среди городов РФ наиболее богатый опыт реализации проектов ЧГП имеют Тольятти, Вологда, Алексин, Сургут, Волхов, Сосновый бор, Петрозаводск, Обнинск. При этом типичными примерами проектов являются следующие:

- Ø ЖКХ - передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирме, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой. К примеру, в Вологде, при реализации проекта ЧГП основной целью являлось использование мощностей частных организаций, имеющих свои котельные, для обслуживания жилого фонда в размере 50% подачи тепла и горячей воды от общих нужд города.
- Ø Социальная сфера - создание социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних; сотрудничество в области образования;
- Ø Транспорт - строительство автодороги; организация пассажирских перевозок; Например, ООО "Пассажирские перевозки" в Петрозаводске, целью которого являлось создание на базе имущественного комплекса муниципального предприятия крупного частного предприятия, которое

улучшило транспортное обеспечение города. Необходимо отметить, что инициатором проекта была Администрация города, а частный сектор инвестировал восстановление имущественного комплекса, покупку новой техники и т.д.

- Ø Недвижимость - строительство гостиницы; программа «Жилье – молодым»;
- Ø Экология и благоустройство - реконструкция территории городского сада; сооружение набережной; реконструкция площади.

Несмотря на то, что практика ЧГП становится распространенной, подавляющая часть проектов реализуется, в основном, в форме контрактов на обслуживание. Недостатком данной формы ЧГП является её краткосрочность (от полугода до двух лет), что не позволяет реализовывать крупные проекты, имеющие огромный мультипликативный эффект. Также в этом случае все координирующие функции сохраняются за руководством государственных служб и более того за государственным сектором сохраняются обязанности по осуществлению капитальных вложений, что снижает эффективность самого проекта до минимума, так как отсутствует привлечение крупных инвестиций и закрыт доступ к рынкам частных капиталов.

На наш взгляд, успешная реализация проектов возможна лишь в том случае, когда происходит территориальное стратегическое планирование. Разработка стратегического плана развития территории является процессом открытым, который обеспечивает прозрачность формирования политики местного развития, что позволяет учесть и согласовать точки зрения различных групп общества, добиться с их стороны поддержки, а значит, и привлечь дополнительные ресурсы для развития и реализации общественно значимых проектов. Тем самым, стратегическое планирование способствует возникновению совместных проектов частного и общественного секторов и успешности их реализации.

#### Библиография

1. Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики / отв. Ред. А.Г. Зельднер, И.Ю. Ваславская; Институт экономики РАН- М.: Наука, 2006
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. СПб, 2005 С. 25,37
3. Шкредов В.П. Деньги, предпринимательство, государство. М., Теис,1999. С.144
4. Маяк в экономической теории // Journal of Law and Economics, 17, № 2, October 1974, p. 357-376
5. Хуснутдинова С.Р. Частно-общественное партнерство: основные понятия, возможности использования для реализации стратегических проектов // Современные методы и инструменты развития города. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: Издательство АМБ. 2004, с. 21-25