

Е.Н. Сабына

Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства

E.N. Sabyna

Problems and Prospects of Realization of Concession as a Form of a State-Private Partnership

Одним из важнейших условий формирования эффективной смешанной экономики является развитие институтов взаимодействия государства и общества, к которым прежде всего относится государственно-частное партнерство (ГЧП). Наиболее распространенной формой ГЧП является концессия, применение которой имеет существенные преимущества перед всеми остальными. В процессе реализации Федерального закона «О концессионных соглашениях» выявлен ряд проблем, тормозящих привлечение финансовых ресурсов в развитие инфраструктурных объектов. Их решение поможет функционировать данной форме ГЧП более эффективно.

Ключевые слова: концессия, концессионные соглашения, государственно-частное партнерство.

Развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития инфраструктуры.

Государственно-частное партнерство (Public-Private Partnership, ГЧП) – часть экономики, хозяйственная деятельность в которой осуществляется государством совместно с частными компаниями. Это специфическое взаимодействие публично-правовых образований с частным сектором в целях реализации общественно значимых проектов в различных сферах деятельности [1; 2]. Ключевым моментом данного партнерства является согласование целей и потребностей каждой из сторон.

С помощью механизмов ГЧП государство может разгрузить себя от части своих публично-властных функций и доверить их выполнение частному сектору, привлечь предпринимательский и финансовый потенциал, снизить нагрузку на государственный бюджет, ввести элементы конкуренции в ранее монопольные отрасли государственной экономики. Привлекая лучшие управленческие кадры к осуществлению некоторых своих функций, государство способно преодолеть неэффективность многих объектов инфраструктуры, составляющих государственную и муниципальную собственность.

One of the major conditions to build effective mixed economy is development of institutes where state interacts with society, i.e. the state-private partnership. The most widespread form of state-private partnership is the concession which has essential advantages before all the others. In the process of realization of the Federal law «On concessions agreements» a number of problems, impeding attraction of financial resources in development of infrastructural objects are revealed. Their decision will help given form of state-private partnership to function more effectively.

Key words: concession, concession agreements, state-private partnership.

Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, новые формы организации производства, более совершенные технологии. Со своей стороны государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. Важнейшим аспектом государственно-частного партнерства является разделение рисков между сторонами партнерства, возникающих в процессе создания и эксплуатации объектов: технических (которые касаются прежде всего инфраструктуры), финансовых, передаваемых партнеру; рисков недостаточности или колебания спроса, которые распределяются в зависимости от ожидаемых прибылей, косвенных рисков (макроэкономических и правовых, которые должно взять на себя государство).

Приоритетными направлениями государственно-частного взаимодействия являются:

- производственная и транспортная инфраструктуры (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов);
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры;

- профессиональное образование и система переподготовки кадров;

- здравоохранение и социальные услуги.

Государственно-частное партнерство имеет широкий спектр реализации в различных формах. В первую очередь, это разнообразные контракты, которые государство заключает с частными компаниями: на выполнение работ и оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т.д. Во-вторых, арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В-третьих, соглашения о разделе продукции. В-четвертых, создание государственно-частных предприятий путем акционирования государственных или создания совместных предприятий. В-пятых, соглашения о концессиях.

Концессия (в переводе с латинского – «уступка») – это система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, права на создание (строительство) концессионного объекта с предоставлением концессионеру пользования (хозяйственной эксплуатации) таким объектом после его создания (завершения строительства) в течение определенного периода и на условиях, предусмотренных концессионным соглашением, с последующей передачей объекта в государственную или муниципальную собственность, а также прав на осуществление определенных видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства [3]. С экономической точки зрения договор концессии представляет собой узконаправленный вариант договора аренды с уклоном в защиту государственных интересов, фиксирующий риски на стороне концессионера.

Концессии являются на Западе наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства: сейчас концессия используется в 37 странах мира. Спектр объектов, построенных в рамках концессионных соглашений, широк: от грандиозных проектов «Евротуннель» стоимостью 15 млрд долларов и строительства тоннеля через пролив Ла-Манш, платных автодорог до контрактов с муниципальными органами власти в области досуга и отдыха стоимостью в несколько тысяч долларов. По оценкам Общества экономического сотрудничества и развития, партнерские отношения государства и частного бизнеса в сфере управления государственной собственностью позволяют Великобритании ежегодно экономить 15–20% государственных расходов. Основными секторами экономики, по ко-

торым осуществляются концессионные соглашения в развивающихся странах, по данным Всемирного банка, являются телекоммуникации и связь (60%), транспорт (18%), производство и распределение энергии (19%), водоснабжение (3%).

Концессии широко практиковались в дореволюционной России, в первые годы существования СССР, в период нэпа. Они сыграли значительную роль в хозяйственном развитии, служили инструментом стабилизации экономики в восстановительный период, способствовали модернизации оборудования, а также дали доход государству в виде долевых отчислений от оборота концессионных предприятий. По своим наиболее характерным признакам концессии делились на две основные разновидности: «смешанные общества» с совместным участием государственного и частного капитала (30% от общего количества) и классические «чистые концессии» (70%). К началу XX в. с их помощью в стране была построена сеть железных дорог, которые работают до сих пор, в том числе знаменитая Северная железная дорога, Транссиб и КВЖД. Опыт концессионирования был не только в сфере железнодорожного транспорта, но и в коммунальном хозяйстве уездных и губернских городов: водо-, электроснабжение и освещение улиц находилось в концессиях у частных компаний. В 20–30 гг. прошлого века концессионеры возвели сотни промышленных предприятий. Достаточно широко практиковались концессии в сфере внешней торговли, подвергающейся национализации и монополично осуществляемой государством. С 1921 по 1929 г. было создано 2200 концессий с участием германских, английских, французских и американских компаний [4]. Показательным было то, что спрос на российские предложения у зарубежных инвесторов был очень высок: на каждую концессию в среднем было 10 претендентов.

В настоящее время в России существует чрезвычайно высокий и постоянно увеличивающийся спрос на строительство крупных производственных и инфраструктурных объектов, который объясняется крайней степенью износа основных фондов (60–70%). Но государство не может самостоятельно в течение длительного периода реализовать многие инфраструктурные проекты [5]. Основная проблема состоит в том, что любые реформы требуют увеличения текущих расходов и привлечения капиталовложений в объемах, существенно превосходящих возможности бюджетов соответствующих уровней. Мировая практика показывает, что эффективным механизмом решения указанной проблемы является концессия.

С помощью концессии можно преодолеть страх инвесторов перед долгосрочными и медленно окупающимися проектами. Например, в железнодорожном бизнесе окупаемость проектов составляет в среднем 5–7 лет, а в нефтегазовых проектах на шельфе – 15–20

лет. Государство в таком соглашении может предоставить партнеру гарантии стабильности, тем самым сняв с инвестора значительную часть политических рисков и риска передела собственности.

В России предпринимаются шаги по созданию в стране системы так называемого государственно-частного партнерства, в том числе и концессионных соглашений.

Разработаны законодательные основы, в 2005 г. принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [6]. Целью их внедрения является создание необходимых условий привлечения инвестиций для использования, реконструкции, модернизации существующего или создания нового государственного (муниципального) имущества, имеющего большое общественное и социально-экономическое значение, при этом эксплуатация (использование) этого имущества характеризуется средней или низкой доходностью. Принятый вариант закона имеет выраженную инфраструктурную направленность, чем существенно отличается от версии, которая носила природоресурсный характер. 90% объектов по закону должны были составить объекты дорожной инфраструктуры, так как данная сфера требует значительных инвестиционных вложений, и при этом должно сохраняться право государственной собственности на дороги общего пользования.

Основная цель концессий состоит в привлечении частных инвестиций для качественного улучшения и использования, создания нового государственного (муниципального) имущества. В целях этого вводится обязательное условие концессионного соглашения: осуществление концессионером инвестиций в строительство или реконструкцию существующего объекта с целью улучшения его свойств в соответствии с условием его целевого использования. В отличие от этого цель договора аренды – обеспечить передачу имущества во временное пользование. Арендодатель нуждается в имуществе, но не может его приобрести, он преследует цель извлечения прибыли из его передачи во временное пользование другому лицу. Арендным договором тоже можно предусмотреть обязанности арендатора по обновлению арендованного имущества, но подлинный инвестиционный проект может быть реализован только в концессионной форме с предоставлением концессионеру индивидуальных рентных и налоговых режимов.

Имущество, переданное по концессионному соглашению или созданное в процессе его реализации, в любом случае «принадлежит или будет принадлежать» концеденту, что является гарантией сохранения права собственности и тем самым гарантией реализации интересов населения на соответствующей территории. Аренда же допускает (по общему правилу) возможность выкупа арендованного имущества, за исключением некоторых случаев.

Одной из дополнительных гарантий прав потребителей коммунальных услуг является недопустимость изменения целевого назначения объекта концессионного соглашения. Так, если договор заключен на реконструкцию театра или библиотеки, то в результате не должен появиться магазин. Договор аренды допускает такое изменение путем внесения в него соответствующих условий. Таким образом, у государства остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

В отличие от контрактных, арендных и иных отношений, концессионные отношения как форма государственно-частного партнерства носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности.

Вступая в концессионные соглашения, концессионер, подчиняясь публичному интересу, обязан придерживаться известных принципов публичной службы: непрерывность оказания услуг, недискриминация пользователей одной и той же категории, обеспечение общедоступности услуг, равенство тарифов за одинаковые услуги. Например, одна из наиболее распространенных разновидностей концессий – так называемая концессия публичной службы (*concession de service public*) – представляет собой соглашение государственного (муниципального) органа, выступающего от имени концедента, с частным лицом на оказание последним какого-либо вида общественных (прежде всего коммунальных) услуг населению.

В отличие от совместных предприятий, в концессионных отношениях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений.

Концессии на производство общественных работ (*concessions de travaux publics*) имеют отличия от гражданско-правовых договоров подряда. Так, если обязанностью подрядчика является производство определенной работы, по выполнению которой он получает установленную в договоре плату (ст. 702 ГК РФ), то по концессионному соглашению выполнение работ является условием, которое государство устанавливает для пользования предоставляемым имуществом или выполнения определенного вида деятельности. Концессионная практика заключается в хозяйственной эксплуатации концессионером результатов работ, получение произведенной продукции полностью в свою собственность, тогда как по договору подряда результат подрядных работ немедленно становится собственностью заказчика.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что, в отличие от других форм государственно-частного партнерства, концессионное соглашение

позволяет в большей степени учитывать как интересы концессионера, так и публичные интересы потребителей, например коммунальных услуг, поэтому его можно рассматривать в качестве более эффективной формы управления имуществом.

В целом же преимуществами использования механизма концессии для государственных и муниципальных органов являются: уменьшение финансовых расходов государства в осуществлении проектов и приток средств для развития приоритетных отраслей экономики, в которых бизнес отсутствовал или принимал участие в минимальной степени; повышение уровня конкуренции; возможность передачи в концессию как отдельных объектов, так и предприятий, что позволяет расширить круг возможных инвесторов; возможность перехода (после истечения срока договора) в собственность государства (муниципалитета) имущества и оборудования: решение системных проблем развития (неразвитость инфраструктуры, энергетики, ЖКХ и т.д.); возможность разделить риски, переложив их на партнеров, и наличие альтернативы приватизации объектов государственной муниципальной собственности. Концессии привлекательны для бизнеса доступностью к государственной сфере и исключительным характером прав, предоставляемых государством концессионеру (так как не допускается деятельность третьих лиц), возможностью долговременного размещения инвестиций под госгарантии (прямая государственная поддержка).

Выделяются три вида концессии, в рамках которых возможны различные варианты соглашений: на уже существующие объекты инфраструктуры; на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании. К основным формам концессии относятся:

- BOT (Build, Operate, Transfer) – частная компания строит и/или модернизирует инфраструктурные объекты, а также арендует уже имеющиеся на несколько лет и затем возвращает их собственнику;

- контракт на управление – специализированной управляющей компании, состоящей из группы высококвалифицированных менеджеров, передается в управление государственное предприятие или учреждение. При этом прибыль управляющей компании создается за счет снижения издержек управляемого института. Не изменяется организационно-правовая форма управляемого предприятия/учреждения, а также собственник имущественного комплекса.

Широко используется и схема ROT (Rehabilitate, Own, Transfer) – передача существующего объекта инфраструктуры, находящегося в государственной собственности, в частные руки на условиях осуществления модернизации данного объекта с последующей

его эксплуатацией при принятии концессионером определенных обязанностей [8].

Принятый в 2005 г. Закон «О концессионных соглашениях» пока не реализовал тех ожиданий, которые на него возлагались. К настоящему времени создано только несколько крупных концессионных соглашений, например, строительство дороги «Западного скоростного диаметра» и Юго-Западных очистных сооружений в Санкт-Петербурге (партнерами проекта стали петербургский водоканал, администрация Санкт-Петербурга, правительства Финляндии и Швеции, строительные фирмы из Северной Европы), строительство систем водоснабжения в городах Оренбурге и Малоярославце (с привлечением французской управляющей компании «Женераль Дез О), подготовка к строительству автодорог «Скоростная автомобильная магистраль Москва – Санкт-Петербург на участке 15–58 км», строительство тоннеля под Невой в Санкт-Петербурге и др.

В органах государственной власти создаются специальные структурные подразделения, занимающиеся вопросами ГЧП и концессионными соглашениями в частности. Но очень часто на практике концессионные соглашения в полном объеме не реализованы, и в основном используется близкий по экономическому смыслу концессионного соглашения институт договора аренды с условием об улучшении арендуемого имущества. Например, в ряде городов России отработывается механизм специфической формы ГЧП – долгосрочной аренды инженерных сетей и коммуникаций, для чего созданы несколько компаний (например, ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Региональные коммунальные инвестиции») [9]. Региональные органы власти приняли также отдельные нормативно-правовые акты, которые закрепляют понятие ГЧП и его формы, прежде всего концессии, например законы Саратовской области от 28.06.07 г. №116-ЗСО, Республики Алтай от 05.03.08 г. №15-РЗ, Санкт-Петербурга от 25.12.06 г. №627-100.

В процессе реализации Федерального закона «О концессионных соглашениях» выявлен ряд проблем, тормозящих привлечение инвестиций в инфраструктурные объекты, например в строительство дорог, где он может применяться наиболее активно. С этими проблемами столкнулись организаторы конкурса по Западному скоростному диаметру в Санкт-Петербурге. Одна из них состоит в том, что за последние годы бюджетное законодательство значительно изменилось, оно не адаптировано к совместному вложению государством и частными компаниями инвестиционных средств в объекты концессионных соглашений.

Правительство больше года (с 2005 по 2006 г.) не выпускало методик о технологии заключения концессионных соглашений, тогда как в законе не были

полностью урегулированы права концессионеров и гарантии для их безубыточной деятельности со стороны концедента. В связи с этим и с целью исправления сложившейся ситуации принят Федеральный закон от 30.06.2008 №108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты РФ» [10].

В данном документе по-новому изложены положения, касающиеся правового статуса имущества, передаваемого по концессионному соглашению, обязанностей концессионера о страховании этого имущества, введены нормы о недопустимости обращения взыскания на данное имущество по долгам концессионера, определено право собственности концессионера на продукцию и доходы, порядок балансового учета и начисления амортизации, внесены поправки в порядок изменения условий концессионного соглашения, изменения в отношении определения сторон, объектов и существенных условий концессионного соглашения, порядок предоставления концессионеру права пользования земельным участком, водным объектом, лесным участком, участком недр, процедуры проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения и правил оценки конкурсных предложений, порядок заключения концессионного соглашения. Закон внес некоторые другие существенные изменения, в частности, закреплено безоговорочное право собственности концессионера на созданное им в результате выполнения соглашения имущество. Второе нововведение касается установления тарифов на работы или услуги концессионера на период действия соглашения. Теперь для концессионеров, тарифы на услуги которых регулируются государством (ЖКХ, электроэнергетика), Федеральная служба по тарифам (ФСТ) будет устанавливать их с учетом «определенных концессионным соглашением объемов и сроков осуществления инвестиций концессионера в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также в модернизацию, замену иного передаваемого... имущества» [8]. Эти же концессионеры могут быть избавлены от концессионной платы. Важной частью являются поправки к Налоговому кодексу РФ, хотя они не носят характера налоговых льгот, а лишь устраняют «пробелы» в налогообложении участников соглашений, которые существовали.

Закон в первую очередь защищает интересы государства, а уж потом экономические интересы частного инвестора. Договор не предполагает предоставление потенциальным инвесторам каких-либо дополнительных коммерческих или юридических прав или какой-либо защиты своих интересов, за исключением удобства в виде комплексности и возможности обоснования срока действия договора. К примеру, возможна ситуация невыполнения концессионером условий непрерывности деятельности без согласия концедента, но по его инициативе или

в случае возникновения иных обстоятельств, не зависящих от воли концессионера (к примеру, наводнения или землетрясения). А ведь именно в этой форме ГЧП объем передаваемых инвестору рисков наиболее высок (инфраструктурные проекты самые рискованные). У концессионера до сих пор нет никаких гарантий того, что концедент возьмет на себя обязательства по частичному финансированию проекта или предоставит ему хоть какие-то компенсации в случае убыточности проекта. Например, в Бразилии в 80-е гг. прошлого века правительство отдало в концессию железные дороги, но железнодорожные перевозки оказались убыточными. Правительство возместило часть затрат. Риски приостановки и прекращения концессии есть всегда и во всех странах, главное в том, насколько государство готово разделить их с инвестором.

В связи с вышесказанным по некоторым вопросам интересы инвестора могут быть защищены договором аренды значительно надежнее, чем договором концессии. Поэтому весьма вероятно, что закон в его нынешнем виде так и не будет интересен частным инвесторам.

С целью облегчения инвестору проблем привлечения финансовых средств, необходимо переработать ч. 2. ст. 5 Федерального закона от 21 июля 2005 г. №115ФЗ «О концессионных соглашениях» [6], согласно которой перемена лиц по концессионному соглашению путем уступки требования или перевода долга допускается с согласия концедента с момента ввода в эксплуатацию объекта концессионного соглашения. Ведь именно в процессе проектного финансирования иногда необходимы концессия и перевод долга (в том числе по требованию кредиторов) как способ обеспечения исполнения платежных обязательств лица, получающего финансирование, перед кредиторами. Согласно практике, сформировавшейся в мире, банки вправе потребовать от концессионера передать свои права и обязанности по концессионному соглашению третьим лицам (указать таковых может государство и (или) кредиторы), если концессионер по каким-то причинам не справляется с реализацией проекта. В Санкт-Петербурге при разработке регионального законопроекта о ГЧП устанавливалась возможность концессионера передавать в залог свои права и делалась попытка преодолеть ограничения федерального законодательства в оформлении концессионером права собственности на созданное им имущество.

Концедент может крайне субъективно рассмотреть условие «ненадлежащего» исполнения концессионером своих обязательств по предоставлению товаров и услуг, определенных в рамках концессионного соглашения. Кроме того, возможно недостижение расчетных показателей в связи с изменениями рыночных условий, в том числе произошедших в результате умышленных или неумышленных действий конце-

дента. Факт невыполнения любого из этих условий может являться основанием для расторжения концессии концессионного соглашения. При этом в законе фактически отсутствует механизм полного или частичного возмещения концессионеру произведенных им инвестиций в случае досрочного расторжения договора по какой-либо причине, в том числе по причине форс-мажора.

Кроме того, отсутствует возможность изменять условия соглашения, если они не связаны с изменениями в законодательстве РФ (за исключением изменений, касающихся охраны недр, окружающей среды и здоровья граждан).

Законом не введен специальный налоговый режим, обеспечивающий налоговую гибкость в зависимости от условий того или иного проекта. Законодатель предложил симметричное решение – бюджетное финансирование необходимых для населения проектов, т.е. государственное софинансирование. ГЧП носит долговременный характер, и может возникнуть потребность в дополнительных расходах, в этих условиях важно, чтобы в бюджете публично-правового образования были заложены соответствующие расходы либо механизм изменения бюджета. Ситуация только усложняется, когда финансирование проекта поступает из разноуровневых государственных структур (например, из инвестфондов, региональных и муниципальных бюджетов одновременно). Необходимо помнить, что концессионер – это частное лицо, и платежи государству он может компенсировать за счет тарифов, а их возможное снижение, а не повышение положительно скажется на потребителях услуг.

Неясность в вопросах передачи части прав собственности от государства бизнесу, отсутствие законов о государственной собственности и других важнейших нормативных актов обуславливает чрезвычайно высокие риски. Так, например, очень важно иметь закон о национализации. В мире в среднем до истечения срока действия прекращаются по разным причинам 10–15% концессий. Государству приходилось национализировать данные объекты, например, в сфере дорожного хозяйства. В 2003 г. национализирована просуществовавшая три года концессия в сфере водоснабжения г. Атланты, США (4 млн жителей).

Проблема еще и в том, что государственная собственность не всегда должным образом юридически оформлена, не определены те или иные объекты инфраструктуры, что обуславливает необходимость предварительных инвестиций в проведение работ по оформлению всей необходимой документации еще до начала проекта в рамках ГЧП. Кроме того, отсутствие генеральных планов городов, схем развития инженерных структур, полноценной градостроительной документации также тормозят строительство, препятствуют переводу земель из одной категории в другую.

Разработка проблем концессий ведется в стране несистемно: власть сосредотачивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий. А необходимо подойти комплексно и институционально на основе системного подхода.

Много лет обсуждается идея создания единого государственного органа, который занимался бы вопросами государственно-частных партнерств на основе использования концессионного законодательства. В настоящее время в сферу законодательской деятельности в области концессий в России вовлечено много разнородных организаций: комитеты органов законодательной власти, министерства и службы, научно-исследовательские учреждения, фонды. Поэтому необходима координация действий между органами власти и ведомствами, а также и разделение полномочий по вертикали – от Центра к регионам и муниципалитетам.

Одна из проблем – это очень малое количество специалистов в сфере государственного и муниципального управления России, способных профессионально обеспечить качественную проработку и сопровождение проекта. По нашим данным, такие управленческие кадры не готовят российские образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Причем риски, связанные с неэффективностью государственного аппарата и коррупцией, вызывают серьезные опасения компаний и многими экспертами называются как основные. При этом, согласно законодательству, представитель бизнеса практически исключен из процесса подготовки проекта, а государственный заказчик ответственности не несет.

Утвержденные типовые соглашения в жесткой форме регламентируют основы регулирования, причем они распространяются на самые разные объекты инфраструктуры, которые могут быть упорядочены различными нормативно-правовыми актами. Однако концессионное соглашение – это сугубо индивидуальный контракт, соответствующий конкретному проекту, поэтому у него различные формы, касающиеся распределения рисков, сроков, характера оплаты и т.д. Во многих странах, например в Великобритании, нормативная база, регулирующая контрактные отношения, весьма фундаментальна и позволяет наиболее полно учесть многие взаимосвязанные моменты. В России же, если между участниками партнерства возникают какие-либо споры, их сегодня крайне сложно решить в судебном порядке – национальный арбитраж не имеет соответствующей практики.

Особое значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления, так как именно здесь сосредоточена основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в области

дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и водоочистных сооружений, охраны окружающей среды, жилищного строительства, энерго- и газообеспечения. Большая часть объектов социальной и коммунальной инфраструктуры представляет собой определенные трудности в управлении из-за малой доходности. При этом у органов местного самоуправления не хватает финансовых средств для крупных и долгосрочных проектов. Поэтому привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач на уровне местного самоуправления очень актуально.

Известны примеры заключения концессионных соглашений на уровне муниципального образования, например, в Перми – концессионное соглашение в отношении недвижимого государственного имущества (детского сада). По мнению заместителя главы вышеуказанной администрации, «концессионные соглашения – это новая форма управления муниципальным имуществом, позволяющая нам, с одной стороны, улучшить качественные характеристики зданий, не вкладывая бюджетные средства в капитальный ремонт, а с другой стороны, создать дополнительные места в дошкольных учреждениях и новые рабочие места в городе» [11].

Однако, во-первых, ограниченная и изменчивая доходная база муниципалитетов недостаточна для предоставления гарантий исполнения. Концессия учреждается по результатам тендера, который должен быть обеспечен готовым имуществом, проектом, контрактом, т.е. муниципалитет должен профинансировать подготовку проекта. Во-вторых, муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке и поэтому не могут быть переданы в управление частному оператору. В-третьих, отсутствует ясность в вопросе выполнения обязательств муниципалитета перед частным оператором в случае нарушения соглашения. Кроме того, существующие механизмы ценообразования в области муниципальных услуг не стимулируют эффективность деятельности. В-четвертых, существует недоверие муниципальных органов к частным операторам. В-пятых, не проработан механизм включения большого количества участников со стороны концедента (несколько уровней власти).

Согласно ФЦП «Жилище» в среднем по России доля частных компаний, управляющих объектами коммунальной инфраструктуры на основе концессионных соглашений, должна составлять 20%. Однако на пути партнерства в ЖКХ есть еще и такие барьеры, как недостаточное развитие финансовых рынков, нехватка специализированных компаний (девелопнерских и инжиниринговых, групп проектного финансирования).

И все-таки главным, с нашей точки зрения, объективным препятствием на пути концессий является отсутствие в России концепции управления государ-

ственной и муниципальной собственностью. Государство должно, как это сделано в других странах, посредством концепции и законодательства четко очертить границу своей ответственности перед обществом за имеющуюся у него собственность и определить на уровне федерального закона круг объектов, не подлежащих приватизации: естественно-монопольные сегменты хозяйственной структуры страны, сетевые системы жизнеобеспечения, стратегические объекты и т.п. По своим масштабам, глубине и степени проникновения в систему сложившихся хозяйственных отношений концессии могут сравниться с приватизационными процессами 90-х гг. (право приватизации на ограниченный, но достаточно долгий срок). Стоимость активов социальной и производственной инфраструктуры – это десятки миллиардов долларов. За их использование от физических и юридических лиц будут поступать доходы. Поэтому так важно, чтобы была полная, непротиворечивая и качественная законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов этой проблемы.

В целях содействия распространению концессионных соглашений, наряду с совершенствованием нормативной правовой базы, со стороны федеральных органов исполнительной власти необходимо также оказание консультационной поддержки региональным и муниципальным властям, организация сопровождения и мониторинга концессионных проектов, распространение лучшей практики их реализации, обеспечение переподготовки государственных и муниципальных служащих, формирование центров компетенции.

Основными шагами по расширению доступа предприятий к финансовым ресурсам должны стать: запуск механизма инвестирования средств инвестиционных фондов; увеличение капитала банков развития; предоставление государственной поддержки формированию венчурных фондов, финансирующих высокотехнологичные и наукоемкие проекты; повышение эффективности механизмов поддержки лизинга.

Общество и бизнес имеют недостаточное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных последствиях. Переход к системе концессий означает не замену одного документа (об аренде) на другой (о концессии), как это представляется многим, а изменение сущности отношений между государством и бизнесом как в правовом, так и в экономическом контекстах.

Можно утверждать, что на сегодняшний момент процесс внедрения концессионного механизма в России начался. Государство открыто объявляет приверженность государственно-частному партнерству и привлечению частных капиталов. Кризис принципиально не изменил этой стратегии, хотя и увеличил роль государства, что вполне логично.

Библиографический список

1. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М., 2005.
2. Елизарова, Е.Ю. Технопарк в сфере высоких технологий / Е.Ю. Елизарова // ЭКО. – 2008. – №5.
3. Государство и бизнес: институциональные аспекты. – М., 2006.
4. Велетминский, И. И тюрьма, и метро / И. Велетминский, Т. Зыкова // Российская бизнес-газета. – 2005. – 7 апр.
5. Рожкова, С.А. Использование мирового опыта государственно-частного партнерства в России / С.А. Рожкова // ЭКО. – 2008. – №2.
6. О концессионных соглашениях : Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №30.
7. Сиякова, А.Ф. Концессионные соглашения: привлечение в регион инвестиций с помощью государственно-частного партнерства / А.Ф. Сиякова // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №10.
8. Субботин, М. Государство подбивает на концессионные соглашения / М. Субботин // Российская газета. – 2005. – 26 июня.
9. Татаркин, А. Государство в системе отношений доверия в экономике / А. Татаркин, В. Сухих, С. Важенин // Общество и экономика. – 2006. – №10.
10. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 июня 2008 г. №108-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: //http://base.consultant.ru.
11. Администрация города Перми [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gorodperm.ru/news/2009/10/27>.