

Государственно-частное партнерство в муниципалитетах России: сущность, формы и противоречия

© 2009 В.Н. Шамбир

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

В статье рассматриваются формы партнерских отношений муниципалитетов и частного капитала, которые в последние 10 лет получили развитие в России. Раскрываются объективные условия использования таких форм партнерских отношений, как доверительное управление, аренда, концессии. Выявлены причины, сдерживающие развитие партнерских отношений на местном уровне, и определены условия развития государственно-частного партнерства в муниципалитетах России в качестве важного инструмента инвестирования приоритетных муниципальных проектов.

Ключевые слова: муниципалитеты, частный капитал, партнерские отношения, доверительное управление, аренда, концессии.

Проекты на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) на местном уровне в России стали осуществляться относительно недавно. Чаше всего это разовые проекты. Вместе с тем ГЧП на местном уровне - это в большинстве случаев единственный способ привлечь дополнительные финансовые ресурсы, повысить качество и доступность предоставляемых услуг. Поэтому данный механизм постепенно развивается.

При выборе форм партнерских отношений муниципалитета и частного капитала необходимо иметь в виду два аспекта:

1) экономическую целесообразность (формы, целесообразные с точки зрения распределения трех факторов риска: риска управления, коммерческого и инвестиционного риска);

2) юридическую обоснованность (формы, применение которых возможно в муниципалитетах России на основе сложившегося федерального, регионального и местного законодательства).

Выбор формы ГЧП на местном уровне также во многом зависит от типа проектов (экономические, социальные, коммерческие). Так, ответственность и преимущественно все риски муниципалитет будет нести в тех проектах, где больше социальная составляющая. В экономических проектах эксплуатационный, экономический и коммерческий риски будут передаваться частному партнеру. Что касается коммерческих проектов, то участие муниципалитета в таких проектах должно быть сведено к минимуму. Также выбор формы зависит от приоритетности проекта, цели в рамках социально-экономического развития муниципалитета.

Если учитывать указанные моменты, то сегодня в России на местном уровне возможны следующие формы и механизмы ГЧП: сервисные контракты; управляющие контракты (договор управления, договор доверительного управ-

ления); аренда; совместные предприятия; ВОО (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация/управление); ВООТ (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация - передача); концессионные соглашения.

Остановимся подробнее на особенностях применения данных форм в муниципалитетах России.

Наиболее распространенной формой является **контракт на проведение определенного вида работ и услуг (сервисный контракт)**, заключаемый муниципальной властью с частными предприятиями. Муниципалитет и компания определяют объемы и характер работы, договариваются о сроках ее выполнения, оговаривают необходимые затраты и сроки погашения этих затрат. Подобные контракты в основном заключаются в сфере обслуживания коммунальных сетей. На крупные проекты привлекаются банковские кредиты под гарантии муниципалитетов или региональной власти.

Сервисные контракты представляют собой ограниченную форму ГЧП, это лишь предпосылка развития полноценных партнерских отношений, в том числе и для муниципалитетов России. В большей степени сути ГЧП отвечают **управляющие контракты**. Согласно договору на управление, муниципальное образование передает свое имущество управляющей организации, которая обязуется осуществлять управление за вознаграждение этим имуществом с одновременным проведением его модернизации на оговоренных сторонами условиях. На практике данный договор успешно применяется в случае привлечения частных компаний к управлению жилищным фондом.

Договор доверительного управления предоставляет частному оператору большую свободу по сравнению с договором управления. По договору доверительного управления управляющий,

осуществляя правомочия собственника в отношении переданного имущества (в пределах, установленных законом или договором), не имеет права собственности на это имущество и действует не в своих интересах, а в интересах учредителя управления (или назначенного им выгодоприобретателя), хотя и от своего имени. Такие договоры действуют в настоящее время во многих муниципалитетах. Например, в Омске планируется проведение открытого конкурса на заключение договора доверительного управления сроком на 5 лет для реконструкции подземных переходов. В Самарской области в доверительное управление передается ЖКХ¹.

Договор доверительного управления позволяет четко разграничить обязанности собственника и обязанности доверительного управляющего, создать условия для конкуренции, а также экономические стимулы эффективного управления собственностью. Вместе с тем следует учитывать, что долги по обязательствам, возникшим в связи с доверительным управлением имуществом, погашаются за счет данного имущества, а это в конечном счете может привести к утрате собственником своего имущества. Кроме того, при всех видах договоров управления и соответствующих им формах взаимодействия частного бизнеса и муниципалитетов прибыль образуется не у муниципалитета (что невозможно в соответствии с бюджетным законодательством), а у хозяйствующего субъекта, осуществляющего управление. В то же время порядок ее распределения между сторонами договора определяется условиями самого договора.

Совместные предприятия также являются самостоятельной формой ГЧП. Встречаются варианты, когда полностью муниципальное предприятие действует в частной, по существу правовой, форме. Однако следует иметь в виду, что формально приватизированное предприятие, т.е. предприятие, на 100% принадлежащее муниципалитету, но работающее в частной организационно-правовой форме (акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью), не считается партнерством. Формы ГЧП возникают тогда, когда капитал предприятия является смешанным, причем та или иная степень контроля государства (коммуны) обеспечивается за счет доли его имущества, превышающей 50%.

Различные формы партнерских отношений муниципального и частного капитала, как правило, осуществляются на основе соответствующих целевых контрактов, предполагающих разную степень переуступки правомочий собственника в пользу частного партнера. В российских

муниципалитетах практикуется следующая схема ГЧП: создание под проект совместного предприятия-исполнителя, в капитале которого в целях сохранения публичного контроля максимальная доля частного капитала ограничивается 49,9%, т.е. контрольный пакет в любом случае сохраняется в руках муниципальных властей. Организуются минимально необходимые структуры предприятия-исполнителя, определяются источники и порядок финансирования исполнения проекта, согласовываются рамочные условия деятельности участников. Объект остается в муниципальной собственности, а управление переходит на частные по организационно-правовой форме предприятия.

Данная форма чаще всего применяется в сфере ЖКХ, однако встречается и в других сферах. Так, в Красноярске в ноябре 2006 г. была создана автотранспортная компания (АТК), где муниципалитету принадлежал контроль над половиной уставного капитала (51%)².

В муниципалитетах возможно также применение механизма **ВОО-соглашения** (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация (управление)). Это такой механизм ГЧП, при котором партнер строит, получает в собственность и управляет построенным имуществом. Такое соглашение как бы растягивает процесс приватизации во времени, а применение такой формы может быть оправдано тогда, когда частный сектор имеет, во-первых, большой опыт эффективного управления аналогичными системами, во-вторых, обладает большими инвестиционными возможностями для покупки права собственности на инфраструктурные объекты. Этот механизм может быть также применен тогда, когда муниципалитет имеет эффективную систему регулирования (в том числе тарифного), позволяющую находить разумные компромиссы между желаниями монополий и возможностями потребителей. Однако эта форма может привести к возникновению скрытой приватизации на местах.

На муниципальном уровне широкое распространение получили договоры **аренды**, которые детально регламентированы гражданским законодательством. В соответствии с ГК РФ базовая концепция арендных договоров заключается в том, что ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов остается за собственником и не передается арендатору, который отвечает лишь за их надлежащую эксплуатацию и содержание. Следовательно, в схеме арендных отношений собственник должен обладать и распоряжаться финансовыми средствами

¹ www.omsknews.ru.

² <http://news.krasnoyarsk-info.ru>.

на воспроизводство, модернизацию и развитие сдаваемых в аренду основных фондов.

Арендная модель наиболее широко применяется в коммунальном хозяйстве. Ее суть состоит в том, что частный оператор (обычно это специально созданная проектная компания) заключает договор аренды муниципального имущества систем коммунальной инфраструктуры с администрацией соответствующего муниципального образования (аренда “из казны”) или с муниципальным унитарным предприятием (МУП). Иногда договор аренды предполагает реализацию определенной инвестиционной программы в отношении соответствующих объектов.

Более выгодными для частного инвестора являются договоры аренды “из казны”, поскольку ситуации, когда арендодателем выступает МУП, сопровождаются значительными рисками, обусловленными законодательно закрепленной ограниченной правоспособностью унитарных предприятий и высокой степенью оспоримости соответствующих сделок, если в результате их заключения МУП лишается возможности осуществлять уставную деятельность по оказанию коммунальных услуг.

Аренда из муниципальной казны предполагает предварительное легитимное “изъятие” соответствующего имущества из хозяйственного ведения муниципального унитарного предприятия. В силу ограниченности прав собственника в отношении имущества, закрепленного за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения, такая передача в казну может быть осуществлена только по инициативе самого предприятия при одновременном изменении объема его уставной деятельности.

До недавнего времени данная модель пользовалась популярностью, которая была вызвана отсутствием законодательно закрепленных процедур заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества и, как следствие, быстротой реализации схемы. Обязательность проведения торгов в форме конкурса или аукциона при заключении таких договоров возникла только с вступлением в силу в 2006 г. федерального закона “О защите конкуренции”, а ст. 17.1, регулирующая особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, была введена в закон лишь летом 2008 г.

В настоящее время в соответствии с указанной статьей договоры аренды государственного или муниципального имущества, в том числе коммунальной инфраструктуры, могут заключаться только по результатам торгов, проводимых в форме либо конкурса, либо аукциона. Причем в

соответствии с ч. 3 ст. 53 рассматриваемого федерального закона до принятия Правительством РФ соответствующих постановлений конкурсы на право заключения таких договоров проводятся в порядке, установленном федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях”, а аукционы на право заключения таких договоров - в порядке, установленном федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ “О приватизации государственного и муниципального имущества”. Все это существенно удлиняет процедуру заключения арендных договоров, поэтому сегодня арендная модель на муниципальном уровне утратила свое основное конкурентное преимущество - быстроту заключения договора.

Весьма значительной проблемой при заключении долгосрочных договоров аренды муниципального имущества, в том числе и систем коммунальной инфраструктуры, является отсутствие государственной регистрации прав собственности соответствующего муниципального образования на такое имущество. Заинтересованность частного оператора в долгосрочности договора аренды вызывает необходимость предварительной регистрации прав муниципалитета на недвижимое имущество. Однако, например, до сих пор права собственности органов местного самоуправления зарегистрированы на весьма незначительную часть объектов недвижимости коммунального хозяйства. И вообще, в России отсутствует практика оценки и регистрации муниципального имущества, находящегося под операционным контролем. Поэтому, хотя государственная пошлина за регистрацию таких прав является незначительной, предварительная работа по техническому и кадастровому учету земельных участков весьма затратна, что объясняет, почему многие годы в сфере эксплуатации инфраструктуры частными операторами в России предпочтение отдавалось краткосрочным договорам аренды, срок действия которых, как правило, составлял не более 11 месяцев.

Помимо того, были и другие факторы, которыми объясняется осторожное отношение как инвесторов, так и государственных органов к долгосрочным контрактам. Муниципальные органы были озабочены в основном риском утраты права собственности на имущество, так как в соответствии с Гражданским кодексом РФ арендатор после выполнения инвестиционных обязательств может претендовать на право собственности на вновь построенные или модернизированные мощности.

Частные инвесторы в случае долгосрочных контрактов также подвержены дополнительным

рискам. Это связано, главным образом, с неопределенными тарифами, когда неясно, имеют ли договорные механизмы в отношении тарифов преимущественную силу над полномочиями администрации на установление тарифов или нет.

В случае аренды возникает своеобразный “псевдоналог”, поскольку, например, при аренде имущества коммунального хозяйства арендная плата будет учитываться в тарифе на коммунальные услуги. Таким образом, при высокой арендной плате и, как следствие, более высоких тарифах население, оплачивая коммунальные услуги, *de facto* будет отчислять “псевдоналог” в пользу муниципалитета, что может привести к нежелательным социальным последствиям. При этом может возникнуть еще одна проблема, связанная с трудностью возврата уплаченных в виде арендной платы муниципалитету денежных средств на восстановление и реконструкцию арендуемого имущества. Все дело в том, что денежные средства в виде арендной платы поступают от арендатора в бюджет муниципалитета в виде доходов, где в силу принципа обезличенности бюджета теряют свое целевое предназначение. В то же время арендная плата включает в себя амортизацию, которая по закону всегда является собственностью арендодателя и должна расходоваться на поддержание арендуемого имущества в рабочем состоянии. Однако расходы из бюджета, в том числе и на ремонт арендуемого коммунального имущества, могут осуществляться только путем размещения публичного заказа по процедуре торгов. Вместе с тем процедура применения торгов не дает никаких гарантий, что (1) эти торги выиграет эксплуатант арендуемого имущества, отвечающий за его состояние и качество коммунальных услуг, (2) произведенные за муниципальный счет работы по ремонту и реконструкции будут соответствовать задачам повышения качества коммунальных услуг, а также, что (3) арендатор имущества будет обладать какими-либо инструментами контроля за качеством производимых работ по ремонту. Частный оператор, таким образом, лишается способов управления деятельностью, весьма существенно влияющей на исполнение им обязательств перед муниципалитетом.

Способом минимизации такого риска может стать снижение денежной составляющей арендной платы и (или) уплата арендной платы в виде “возложения на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества” (п. 5 ч. 2 ст. 614 ГК РФ).

Те же самые проблемы размещения публичного заказа возникают и при инвестировании

муниципалитетом в арендуемое коммунальное имущество в случае наличия у публичного собственника дополнительной возможности финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры из бюджета. Такие риски еще называют рисками параллельного инвестирования в инфраструктуру.

Несмотря на указанные ограничения, в России есть немало положительных примеров использования арендной схемы. В коммунальной сфере существуют следующие положительные примеры:

1) ОАО “Российские коммунальные системы” и его дочерние и зависимые общества, эксплуатирующие системы электро-, тепло-, водоснабжения и канализации в таких регионах Российской Федерации, как Амурская, Брянская, Владимирская, Кировская, Тамбовская и Тверская области, Алтайский и Пермский края, Республика Карелия. Арендная схема ГЧП применяется дочерними и зависимыми обществами ОАО “Российские коммунальные системы” в регионах Российской Федерации с 2003 г.;

2) группа компаний “Росводоканал” - коммунальные системы водоснабжения и канализации городов Барнаула, Краснодара, Омска, Оренбурга, Твери, Тюмени, Луганска (Украина), а также Калужской области;

3) компании холдинга “Евразийский” - системы водоснабжения и канализации г. Ростова-Дону (ОАО «ПО “Водоканал”»), а также г. Сочи и иных населенных пунктов Азово-Черноморского побережья Краснодарского края (ООО “Югводоканал”).

В настоящее время договор аренды в муниципалитетах часто сочетается с договором муниципального заказа (закупки) на развитие инфраструктуры, которые оплачиваются муниципалитетом из бюджета, включая арендные платежи оператора, бюджетные источники, субсидии вышестоящих бюджетов и т.п. Это так называемые формы “концессионного типа”. В настоящее время такая деятельность частного бизнеса широко развита в ЖКХ (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение).

На муниципальном уровне используются также проекты *концессионного* типа. Наиболее яркими примерами проектов такого типа являются компании “Евразийское водное партнерство”³:

• Омск (сочетание аренды инфраструктуры на 25 лет с вновь созданным проектным пред-

³ Баженов А., Богуславский С. “Французский” опыт делегированного управления коммунальной инфраструктурой ВиК и перспективы развития в России // Национальный Центр по Развитию Частно-Государственных Партнерств. 2005. Систем. требования: Power Point. URL: <http://www.ppp-russia.com>.

приятием и инвестиционного договора с частным инвестором-оператором). Задача договорной схемы - последовательное достижение заранее установленных уровней обслуживания (показателей эффективности и качества) при свободе выбора технических решений;

• Ростов-на-Дону (сочетание акционирования Водоканала без инфраструктуры, 25-летняя аренда инфраструктуры у муниципалитета акционированным Водоканалом и инвестиционный договор с частным инвестором-оператором, эффект от параллельного финансирования капиталовложений в водоснабжение частным сектором и в канализацию региональной администрацией - открытие обеспеченной инфраструктурой площадки под застройку в размере до 1,5 млн. м²).

Следует отметить, что существуют определенные проблемы при внедрении контрактных схем аренды для муниципалитетов. Это бюджетные, экономические ограничения для полезного внедрения частного бизнеса, выражающиеся в необходимости предварительной регистрации муниципального имущества за счет средств муниципального бюджета и при долгосрочной аренде, и при заключении концессионных соглашений. Это также нецелесообразный характер договора аренды, возможность избежать конкурса, скрытой приватизации, отсутствие механизмов регулирования эффективности и объемов развития инфраструктуры, находящейся в частной собственности, в соответствии с нуждами города.

ГЧП в муниципалитетах базируется также на широко распространенной модели *BOOT* (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация - передача). Примером является региональный проект в Москве, где классическая схема BOOT подверглась корректировке. Возврат инвестиций осуществляется не посредством продажи услуг, а путем оплаты инвестиционных затрат из городского бюджета. С использованием этой модели построены станция аэрации в Южном Бутове, очистные сооружения в Зеленограде, завод по осушке осадка, образующегося после очистки сточных вод, а также Юго-Западная водопроводная станция. В последнем случае правительство Москвы в соответствии с договором выкупает акции у держателя проекта. Через 10 лет городские власти будут владеть стопроцентным пакетом акций. Таким образом, Юго-Западная водопроводная станция перейдет в собственность города. Все четыре проекта осуществляются с привлечением инвестиций из Германии⁴.

⁴ Иванова О. Государственно-частное партнерство в национальных проектах // Коммунальный комплекс России. 2006. № 5 (23). С. 14.

Концессионные соглашения являются одним из наиболее известных способов установления отношений между публичной властью и частными инвесторами. Как уже отмечалось, сущность концессионных соглашений заключается в передаче частному оператору как обязательств по обеспечению заданной концессионным договором деятельности на переданном в концессию имуществе, так и в ответственности за модернизацию и развитие этого имущества, включая новое строительство.

С июля 2005 г. введен в силу закон Российской Федерации "О концессионных соглашениях", который создал возможность приложения концессионных принципов ко многим сферам, например, строительство платных автодорог, мостов, коммунальная сфера. Именно с этим законом связывают возможность расширения сферы деятельности частных компаний в муниципальном секторе. Концессии теоретически открывают ранее недоступные источники капиталовложений, их использование позволяет растянуть нагрузку на тариф и максимально использовать возникающий экономический эффект.

Однако применение концессионных соглашений на практике в муниципалитетах России имеет ряд трудностей. Как отмечалось выше, целью концессии по закону является строительство и (или) реконструкция отдельно взятого объекта инфраструктуры, а не предоставление услуг и улучшение их качества. Наиболее приемлемой сферой приложений является транспортная инфраструктура, наиболее актуальным - строительство платных автодорог. В то же время применение концессионных соглашений в сфере ЖКХ для муниципалитетов весьма затруднительно.

Концессия по закону присуждается только по результатам тендера, что определяет очень высокие капитальные затраты и долгие сроки по его подготовке муниципалитетом, нереалистичные для малых и средних городов, неинтересные для крупных городов. Собственность на вновь построенный объект по закону переходит к концеденту сразу после введения его в строй. Это, в свою очередь, определяет, что концедент должен предоставлять бюджетные гарантии по возврату инвестиций концессионера, если его хозяйственная деятельность будет прекращена досрочно по тем или иным основаниям. А это не всегда возможно.

Также определенные трудности вызывает положение, по которому земля под объектом инфраструктуры, являющимся предметом концессии, должна передаваться концессионеру в аренду. Например, в случае коммунальной инфраструктуры выплата стоимости аренды земель-

ных участков (не только под новыми объектами, но и под реконструируемыми и под просто эксплуатируемыми объектами) относится на тариф, что ведет либо к повышению тарифов для потребителей, либо к снижению инвестиционного потенциала локального рынка коммунальных услуг. В данном случае опять возникает своеобразный “псевдоналог”.

Правда, следует отметить, что поправки, внесенные в закон о концессиях летом 2008 г., изменили ситуацию, предусмотрев возможность отсутствия концессионной платы в двух случаях:

1) если концессионер оказывает услуги по регулируемым тарифам;

2) если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие концедентом на себя части расходов на создание и (или) реконструкцию, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Представляется, что использование обеих возможностей при реализации модели концессионного соглашения в коммунальной сфере способно значительно повысить инвестиционную привлекательность соответствующих проектов. Однако это не исключает других ограничений, которые несут с собой концессии в муниципалитетах. В частности, сохраняются риски несогласованности концессионного законодательства с иными отраслями, как-то: земельным, градостроительным, водным, лицензионным законодательством. Кроме того, для более широкого развития концессионных отношений на местах необходимо было бы принять потенциальным концедентом муниципального уровня следующие нормативные акты:

1) О порядке заключения концессионных соглашений органами публичной власти соответствующего уровня;

2) О наделении органов публичной власти необходимыми полномочиями по проведению конкурса и заключению концессионных соглашений.

Такие нормативные правовые акты могли бы носить или общий характер или предусматривать отдельные особенности регулирования в отношении определенных объектов муниципальной собственности.

В целом, политика государственных инвестиций, тарифного регулирования и бюджетной политики не помогает развитию концессионных соглашений на местах. Как уже отмечалось, сегодня достаточно ограничена и изменчива доходная база муниципалитетов. Поэтому средств местных бюджетов часто не хватает на то, чтобы предоставить соответствующие гарантии. Не отработан также порядок регистрации муниципального имущества.

Все изложенное объясняет, почему сегодня практика заключения концессионных соглашений в муниципалитетах России пока крайне бедна. Нередко на местах муниципалитеты и частные инвесторы пытаются вести переговоры с целью заключения договоров, которые хотя и похожи на концессионные соглашения, но с правовой точки зрения чаще всего являются договорами аренды с обязательствами по улучшению основных фондов.

Однако можно привести и удачные примеры использования концессионных соглашений в муниципалитетах, в частности в коммунальной сфере. К их числу можно отнести следующие:

1. В г. Иркутске системы теплоснабжения были отданы в концессию ЗАО “Байкалэнерго” (дочернее общество ОАО “Иркутскэнерго”) еще до утверждения Правительством Российской Федерации типового концессионного соглашения в январе 2007 г.;

2. 27 апреля 2007 г. Сортавальский муниципальный район в качестве концедента и ЗАО “Энергетик” в качестве концессионера заключили концессионное соглашение относительно объектов муниципальной собственности Сортавальского муниципального района по производству (выработке), передаче (транспортировке) и распределению тепловой энергии.

3. По условиям концессионного соглашения, подписанного между региональной сетевой распределительной компанией “Карелэнерго” и Сортавальским муниципальным районом 18 июня 2007 г., на 40 лет переданы права владения и пользования муниципальными объектами электросетевого хозяйства.

4. 20 сентября 2007 г. было заключено концессионное соглашение между муниципальным образованием г. Катайска (концедент) и ЗАО “Тоболэнерго” (концессионер) в отношении тепловых сетей для осуществления передачи тепловой энергии.

5. В Ставропольском крае в конце 2007 г. был объявлен конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов государственной (краевой) собственности Ставропольского края водопроводно-канализационного хозяйства, который, однако, был отменен в одностороннем порядке без объяснения причин. Это является единственным в Российской Федерации случаем попытки реализации концессии в отношении систем водоснабжения и канализации.

6. В Сургутском районе в августе 2006 г. объявлялся конкурс на право заключения концессионного соглашения о строительстве объекта “ПС “Городская” 110/10 кВ” городского поселения Лянтор.

7. В сентябре 2007 г. Администрация города Вологды объявляла открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении полигона твердых бытовых и нетоксичных отходов в урочище Пасынково (соглашение подписано 28 мая 2008 г.).

В настоящее время в Краснодарском крае готовится конкурс на заключение концессионного соглашения в отношении коммунальных систем водоснабжения и канализации, значительная часть которых находится не в муниципальной собственности, а в государственной собственности субъекта Федерации.

Таким образом, анализ практики взаимодействия местных властей и частного бизнеса позволяет все формы ГЧП, используемые российскими муниципалитетами, условно разделить на следующие группы:

1. Формы ГЧП, реализуемые на сегодняшний день большинством муниципалитетов, базирующиеся на уже сложившихся юридических моделях (гражданском законодательстве). Это разнообразные контракты, особенно краткосрочные (на выполнение работ и оказание услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд), краткосрочные договоры аренды, совместные предприятия. Однако многие эти формы являются ограниченными, так как основным признаком государственно-частного партнерства является участие сторон в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости.

2. Формы ГЧП, которые на сегодняшний день реализуются наиболее прогрессивными муниципальными образованиями и определяющие текущее развитие муниципалитетов. К ним относятся долгосрочные договоры аренды и договоры “концессионного типа”.

3. Наиболее стратегически перспективные формы ГЧП, доказавшие свою эффективность в муниципальных образованиях многих зарубежных стран, однако не развитые в российской практике. Это концессии, механизмы ВООТ.

Концессионные соглашения - наиболее перспективная и эффективная модель оформления отношений органов местного самоуправления и предпринимателей, с точки зрения обеспечения развития территории, ввиду того, что концессии, в отличие от контрактных отношений, носят долгосрочный характер. Это позволяет сторонам использовать методы стратегического планирования при осуществлении совместной деятельности. Субъекты бизнеса обладают большим маневром в принятии управленческих решений, а у органов местного самоуправления в рамках концессии имеются серьезные рычаги влияния на концессионера (представителей бизнеса) для защиты интересов местного сообщества в случае нарушения договора.

Экономический потенциал в РФ очень высок, поэтому есть надежда, что в будущем концессионная форма ГЧП должна получить широкое применение в муниципалитетах России.

В настоящее время развитие форм ГЧП в муниципалитетах зависит от многих факторов. Это общее социально-экономическое развитие муниципалитета, наличие нормативно-правовой базы не только непосредственно по вопросам ГЧП, но и по вопросам, связанным с программами социально-экономического развития на долгосрочную (стратегических планов) и среднесрочную перспективу на территории как региона, так и муниципалитета. Большое влияние оказывает также субъективный фактор - рассматривают ли региональные и местные власти ГЧП как эффективный способ решения проблем муниципалитета.

Поступила в редакцию 07.11.2009 г.