

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Бухгалтерский учет, анализ и аудит»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент,

_____ 20__ г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой,

д.э.н., профессор

_____ И.И. Просвирина
_____ 2017 г.

Особенности реализации государственно-частного партнерства в
муниципальном образовании (на примере г. Челябинска)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)
ЮУрГУ – 38.04.04.2017.02573.ВКР(МГ)

Руководитель работы,
доцент

_____ Т.Ю. Субботина
_____ 20__ г.

Автор работы,
студент группы ЭУ–325

_____ Л.Н.Коврижкина
_____ 20__ г.

Нормоконтролер,
ст. преподаватель

_____ М.И. Лаврова
_____ 20__ г.

Челябинск 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО - ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	10
1.1 Государственно - частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса.....	10
1.2 Опыт государственно- частного партнерства в зарубежных странах.....	15
1.3 Области применения государственно - частного партнерства в муниципальном образовании.....	25
2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ (НА ПРИМЕРЕ Г.ЧЕЛЯБИНСКА).....	31
2.1 Особенности реализации государственно - частного партнерства в муниципальном образовании (на примере Свердловской и Челябинской областей).....	31
2.2 Барьеры, препятствующие развитию государственно-частного партнерства в Челябинске	40
3 РАЗРАБОТКА ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО - ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГОРОДЕ ЧЕЛЯБИНСКЕ.....	49
3.2 Рекомендации по эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства в Челябинске	49
3.2 Разработка проекта государственно – частного партнерства в г.Челябинске.....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	75

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ

СПИСОК

.....77

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития российского государства остро стоит проблема ускорения темпов развития науко- и капиталоемких социально-значимых отраслей: транспортной авиационной, жилищно-коммунальной, здравоохранения, образования и т.д. Однако в силу финансового дефицита государство не имеет возможности самостоятельно обеспечивать необходимые темпы и достаточный уровень их развития. В этой связи как в развитых, так и в развивающихся странах актуальными становятся механизмы государственно-частного партнёрства. Так, в Европе есть примеры не только внутригосударственных проектов, но и масштабных проектов, которые осуществлены на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) по развитию межгосударственной транспортной инфраструктуры.

Существует множество определений понятия государственно -частного партнерства, и в экономической практике еще не сложилось единого мнения об этом вопросе. Представляется, что наиболее полным будет понятие ГЧП как партнерских отношений государства и предпринимательских структур для совместного участия в удовлетворении потребностей общества на долговременной законодательной и взаимовыгодной основе объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и риска.

В России еще не до конца освоено государственно-частное партнерство. Основные проблемы состоят в разной трактовке данного взаимодействия государства и частного сектора, и несовершенстве нормативно-правовой базы.

Проекты государственно-частного партнерства, реализуемые в муниципальных образованиях России, при правильном подходе, позволили бы достигнуть в некоторых сферах существенных результатов. Применение проектов ГЧП очень важно для РФ, так как позволило бы создавать конкурентное производство, предоставлять общественные услуги, экономя бюджетные средства, при сохранении и даже улучшении качества продукции.

Поэтому проекты государственно-частного партнерства очень важны в такой крупной стране как Россия.

Однако взаимодействие государства и частного сектора при решении важных и сложных задач часто сталкивается с определенными проблемами. Это приводит, с одной стороны, к угрозе незавершения проекта, с другой стороны, есть опасения, что партнеры не получают выгоду при таком сотрудничестве.

Таким образом, выявление проблем взаимодействия государства и бизнеса и разработка путей их разрешения является актуальной задачей и требующей пристального внимания.

Актуальность данного исследования обусловлена активным распространением государственно-частного партнерства в России и за рубежом и его эффективности применения, особенно в условиях осложнившейся экономической ситуации и дефицита бюджетных средств.

В этой ситуации особо полезно изучение зарубежного опыта и его применение в Российской экономике.

Значительный вклад в разработку данной темы внесли российские ученые А.А.Алпатов, Г.А.Борщевский, В.Г. Варнавский, Г.Т. Гафурова, А.С.Корчагина, А.Н. Шохин. Из зарубежных ученых необходимо выделить J. Delmon и M. Brusewitz.

Объектом данного исследования выступает государственно-частное партнерство.

Предмет исследования – особенности реализации государственно -частного партнерства в муниципальном образовании (на примере г.Челябинска).

Целью исследования является анализ состояния института государственно – частного партнерства в России и за рубежом и разработка рекомендаций по его усовершенствованию.

Для достижения данной цели требуется выполнение ряда задач:

1. Изучить теоретические аспекты государственно-частного партнерства .
2. Изучить особенности реализации государственно-частного партнерства в муниципальном образовании (на примере г.Челябинска).

3. Разработать рекомендации по совершенствованию института государственно-частного партнерства в муниципалитете (на примере г. Челябинска)

Методология исследования основывается на применении совокупности научных методов познания. Активно применяется сравнительный анализ нормативно-правовых актов и синтез информации, материалов заседаний органов власти и экспертных заключений.

Также используется методы абстрагирования, классифицирования и обобщения.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложения.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО - ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1 Государственно - частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса

Государственно-частное партнерство является особым видом отношений между государством и бизнесом. Оно имеет, в отличие от традиционных отношений, свои базовые модели отношений собственности, финансирования и методов управления.

Государственно - частное партнерство - это оформленное соглашением на определенный срок, основанное на объединении ресурсов и распределении рисков взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля.

ГЧП обычно реализуется в проектах, которые традиционно относились к ведению государства, поэтому очень важно решить вопросы, которые связаны с перераспределением права собственности. Несмотря на полномасштабную приватизацию собственности частным сектором, государство сохраняет за собой некоторые правомочия собственности и контроль за хозяйствующим субъектом. Кроме того, в результате ГЧП распределяется не весь круг полномочий, а только некоторые из них, которые связаны с мерой вознаграждения за достижение цели (право на доход, право на переуступку собственнических полномочий другим лицам, право на доход и т.п.).

Существует большое разнообразие форм и методов участия государства и частного сектора в проектах государственно-частного партнерства, вместе с тем можно систематизировать эти взаимодействия и разделить их на четыре институциональные альтернативы ГЧП:

1. Партнерства с разделенными правами собственности (лизинговые и арендные соглашения, а также соглашения о разделе продукции);
2. Концессионные соглашения (передача государством некоторых правомочий собственности частному сектору);
3. Совместное предприятие (долевое или акционерное участие частного капитала в государственном предприятии);
4. Контракт как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи.

Можно также выявить основные черты ГЧП, которые отличают его от других форм взаимодействия государства и бизнеса, и позволяет выделить его в самостоятельную экономическую категорию:

1. ГЧП имеет определенные и достаточно длительные сроки действия. Их ограниченность обусловлена сроками, в течение которых должен быть готов конкретный объект (дорога, порт и т.п.);
2. Формы финансирования проектов, которые обусловлены типом соглашения государства и частного сектора (партнерства с разделенными правами собственности, концессионные соглашения, совместное предприятие);
3. Конкуренция между несколькими потенциальными участниками частного сектора за концессию или контракт;
4. Разделение ответственности между сторонами ГЧП: частный партнер осуществляет деятельность на разных стадиях проекта, а государство, действуя с позиции интересов общества, устанавливает цели проекта, определяет его качественные и стоимостные параметры;

Каждая из сторон проектов ГЧП преследует свои интересы, которые, в конечном счете, должно вылиться в один общий проект. Так, государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению и экономическим агентам. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль, он заинтересован в устойчивости доходов от проектов. При этом обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП зачастую облегчают выход на мировые рынки капиталов, активизируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе происходит развитие местных рынков капитала, товаров и услуг. Однако интересы государства и бизнеса могут не просто не совпадать, но и быть противоречивыми, поэтому заключению договора о партнерстве должны предшествовать переговоры сторон, балансирующие эти интересы и цели проектов.

ГЧП предполагает разную степень вовлеченности той или иной стороны. Это зависит от того, насколько много полномочий государство передаст частному бизнесу. Разнообразие форм ГЧП, с разной вовлеченностью в него частного сектора представлены на схеме ниже.

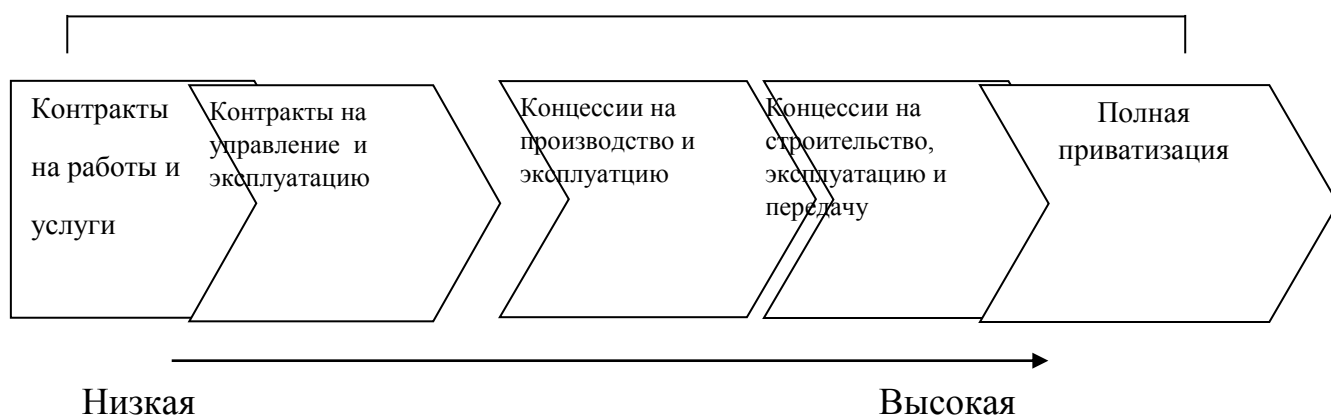


Рисунок 1 – Степень участия частного сектора в ГЧП

Опасность крайнего подхода, полной приватизации частным сектором (процесса передачи собственности в частные руки, осуществляемый, как правило, государством), состоит в возможности сокращения рабочих мест,

замене государственной монополии частной монополией и как следствие удорожании предоставляемых услуг. Лучшим вариантом ГЧП станет тот, когда степень контроля государства будет обеспечиваться его долей в капитале, превышающей 50%.

Концессии являются усредненным вариантом ГЧП, самым оптимальным и сложным из представленных выше видов соглашения государства и частного сектора (лизинговые и арендные соглашения, контракты, долевое участие). Если в случае контрактов, в договорах аренды и подряда государство или муниципальное образование выступает как субъект гражданского права и для его эффективной деятельности вполне достаточно норм Гражданского кодекса, то в рамках концессии государство, прежде всего, является органом публичной власти. Будучи таковым, оно не просто предоставляет партнерам по соглашениям часть своих правомочий как собственника, но и делегирует им часть своих властных функций (исключительных прав). Делегировать функции публичной власти можно только на основании соответствующего властного акта государства. Источником исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав, таким образом, является не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти.

При выборе того или иного вида ГЧП сейчас обозначились определенные предпочтения (таблица 1).

Таблица 1– Базовые модели государственно-частного партнерства

	Собственность	Управление	Финансирование
Модель оператора	Частная/ государственная	Частное	Частное
Модель кооперации	Частная/ государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Модель концессии	Государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Модель договорная	Частная/ государственная	Частное	Частное
Модель лизинга	Частная	Частное/ государственное	Частное/ государственное

Модель оператора получила широкое распространение в переработке отходов.

Модель кооперации используется там, где конкретные услуги недостаточно четко выделены и определены, а потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений.

Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

Договорная модель используется в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направлены на снижение текущих издержек. При этом экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты.

Модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий.

ГЧП помогает государству решить многие проблемы, связанные с публичным интересом. Но эти проекты предполагают особое государственное регулирование, связанное не только с расширением контрактных отношений с предприятиями частного сектора, с некоммерческими и общественными организациями, но и предоставлением этим организациям бюджетных ассигнований (инвестиции, субсидии и т.д.), разного рода преференций, а также с контролем над соблюдением целей и условий проектов.

Направления регулирующей деятельности государства в сфере ГЧП:

1. Разработка стратегий и принципов, действующих между бизнесом и обществом;
2. Формулирование институциональных основ для реализации ГЧП;
3. Организация и управление проектами ГЧП.

Разделение прав и обязанностей между государством и бизнесом в изучаемых проектах должно базироваться на тех аспектах, которые на которых специализируется та или другая сторона отношений. Так, государство наиболее

эффективно будет справляться с проблемами общего планирования и административных процедур, принятия решений в нестандартных или форс-мажорных ситуациях. Бизнес же лучше будет справляться с вопросами финансирования, детального планирования, оперативного управления, строительства объектов и т.п.

Выбор на конкурсной основе того или иного партнера, государство осуществляет, руководствуясь основной целью создания ГЧП. Таковой может быть сокращение государственных расходов (тогда государство акцентирует внимание на предложениях самой высокой цены за концессию или, наоборот, если партнер запрашивает самый низкий уровень субсидий). Если целью является улучшение обслуживания населения, то тогда большее внимание уделяется показателям качества производимых работ или снижению тарифов на услуги. Также государство может ставить перед собой цели улучшения безопасности, охраны окружающей среды или др.

Разнообразие механизмов, форм и методов государственно-частного партнерства позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала в решении государством многих проблем, связанных с общественными интересами. Они позволяют снизить затраты государства и повысить качество предоставляемых услуг населению, поэтому применение государственно-частного партнерства в современных условиях так важно как на государственном, так и на региональном и местном уровне.

1.2 Опыт государственно- частного партнерства в зарубежных странах

В последние годы во всем мире происходят значительные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, железнодорожном, коммунальном хозяйствах, портах, и др. Правительства передают во временное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью. С одной стороны, предприятия

инфраструктурных отраслей не могут быть приватизированы ввиду их стратегической, экономической и социально-политической значимости. Но, с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточного объема средств, позволяющих обеспечивать простое и расширенное воспроизводство этих отраслей. Для того чтобы разрешить это противоречие, в хозяйственной практике используется концепция государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership – PPP).

В современном понимании ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

Наиболее распространенной в зарубежной практике формой ГЧП являются концессии. Концессия – это система отношений между государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

Концессии – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства. Во-первых, они носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии решений. В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно

рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Интерес к инвестиционной составляющей сотрудничества государственной власти и частного бизнеса возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 г. Активно государственно-частное партнерство в концессионной форме использовалось многими странами, в том числе и Россией, на рубеже XIX – XX веков, особенно для строительства железных дорог.

В 90-е годы XX в. в Великобритании начала развиваться британская форма ГЧП – "частная финансовая инициатива" (private financing initiative, PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, т.е. когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. В Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы, которая является там основной формой ГЧП, в течение последних 10 лет составляет 24 млрд. фунтов стерлингов, а в течение следующих трех лет планируется реализовать проекты на общую сумму 12 млрд. фунтов стерлингов. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны.

Формы реализации проектов ГЧП отличаются по степени ответственности партнеров, распределению рисков, длительности сотрудничества, капитальными вложениями и порядком финансирования.

Исследователи А.Ренда и Л. Шрефлер разработали классификацию [44], в которой в зависимости от степени внедрения механизмов ГЧП в национальные экономические процессы все страны делятся на три основные группы:

1. «Продвинутые» страны (Великобритания, Франция, США, Канада, Япония, Сингапур).
2. «Промежуточные» страны (Испания, Португалия, Мексика, Филиппины)
«Опоздавшие» страны (Люксембург, Швеция, Норвегия)
3. В отдельную группу в силу различных экономических и политических особенностей были выделены Россия и некоторые страны Центральной и Восточной Европы.

В группу «продвинутых» включены те страны, где институт государственно-частного партнерства формировался в течение длительного времени и на сегодняшний день продолжает активно развиваться и используется в различных отраслях от строительства автомобильных дорог до проектов в здравоохранении и образовании. В этих государствах разработано законодательство в области ГЧП и введены поправки в законодательные акты, способствующие более активной работе власти и бизнеса на основе ГЧП. Кроме того, разработана система индикаторов, позволяющих оценить проект ГЧП.

В частности, во Франции законодательство о ГЧП формировалось с 1966г. и предполагает деятельность SEM (Сообществ смешанной экономики), а также предоставление концессий. Отличительной чертой SEM является преобладающая доля в активах и управлении ими государственного сектора и местных властей. С использованием ГЧП во Франции реализованы проекты по строительству Эйфелевой башни, метро, туннеля под проливом Ла-Манш и т.д.

Тем не менее, единого закона о государственно-частном партнерстве, объединяющего все формы его осуществления, во Франции нет. Регулирование происходит с помощью различных нормативно-правовых актов и норм административного права. В частности, концессии базируются на административном праве и законе Сапена, вступившем в силу в 1993 году. Он

предусматривает меры по борьбе с коррупцией, обсуждение и рассмотрение контрактов органами по регулированию конкуренции и потребления. Французское законодательство в отношении концессионной формы соглашений считается одним из самых разработанных в мире и включает сложную систему правовых норм в самых разнообразных нормативных актах от законов о реформе местного самоуправления до инструкций в области водоочистки. Также регулирование концессионных соглашений основывается на соответствующей судебной практике и специальных Директивах ЕС. Концессионер должен соответствовать большому количеству разнообразных требований в отношении обучения персонала, страхования, проведения научных исследований и т.д.

В 2004 году введена новая процедура реализации крупных инвестиционных проектов концепции ЕС «О конкурсном диалоге», при которой участники имеют возможность выработать оптимальное решение, которое максимально отвечает требованиям как публичного, так и частного партнеров.

Французское законодательство о государственно-частном партнерстве является очень привлекательным для инвестора, так как оно прозрачно, согласованно и стабильно и обеспечивает справедливый процесс отбора участников проектов государственно-частного партнерства.

Следующая группа – «промежуточные» страны, и их опыт использования государственно-частного партнерства представляет интерес для России ввиду сходства уровней экономического развития и наличия похожих социальных и экономических проблем, в частности, низкий уровень развития государственных институтов, коррупция, непрозрачное законодательство, политическая нестабильность и административные барьеры.

В странах данной группы наиболее успешно государственно-частное партнерство применяется для реализации крупных инфраструктурных проектов. Тем не менее, распространение использования ГЧП сдерживается частыми изменениями законодательства и государственной политики в данной области. Кроме того, частный сектор не стремится к сотрудничеству с

государством из-за неопределенности в распределении финансовых рисков, полномочиях и гарантиях обоих партнеров.

Широкое применение получили концессии в Испании, Аргентине, Египте, Мексике, Филиппинах. [19]

К примеру, в Испании действует концессионный Закон №13 «О концессии государственной недвижимости», основной причиной принятия которого послужил недостаток бюджетных средств для создания крупных объектов инфраструктуры для развития государства и повышения уровня жизни населения. Данный закон регулирует преимущественно строительство имущества, являющегося государственной собственностью, с учетом распределения рисков, соблюдения баланса экономических интересов и определения способа финансирования проектов.

В Мексике, также как и в Испании, наибольшее распространение получили концессионные соглашения. Более того, основы данной формы реализации проектов ГЧП закреплены на уровне Конституции страны. Также в отдельных отраслевых законодательных актах закреплены сферы использования концессий и особенности их применения в различных отраслях экономики.

К «промежуточным» странам также относятся Филиппины, которые обладают хорошо развитой системой законодательства в области государственно-частного партнерства, удачным опытом применения концессионных механизмов. Основу филиппинского законодательства составляет Закон о механизме ГЧП «ВОТ» (от англ. “Build, Operate, Transfer” – “строительство, управление, передача”), который был принят в 1990 г. и закрепляет определение различных видов инфраструктурных концессий, а также создает детальную нормативную базу для участия капитала в развитии экономики. В Филиппинах концессионные соглашения разделяются на приоритетные, то есть предложенные государственными органами власти, и проекты частной инициативы, которые могут заключаться по упрощенной

системе без проведения конкурса, однако такие соглашения не предусматривают государственных гарантий и субсидий.

Группа «опоздавших» стран, включающих, например, Люксембург, Швецию, Норвегию, характеризуется практически полным отсутствием государственно-частного партнерства или его нахождением на начальной стадии развития. Тем не менее, это не свидетельствует о низком уровне развития экономики таких стран, напротив, причинами такого положения дел является более жесткий подход к определению роли государственного сектора в создании общественной инфраструктуры, а также высокое качество управления бюджетной системой, ведущее к снижению необходимости привлечения средств частного сектора.

Некоторые исследователи считают, что существует корреляция между уровнем экономического и социального развития государства и сферами, которые становятся приоритетными для использования механизмов государственно-частного партнерства. [33]

В частности, государства, характеризующиеся развитой рыночной экономикой, высоким уровнем ВВП, социальной защиты и большой продолжительностью жизни, высоким качеством социального обслуживания, ГЧП более активно применяется в сферах здравоохранения и образования. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой акцент переносится на транспортную и коммунальную инфраструктуру, а именно на строительство и реконструкцию автодорог, железных дорог, портов и т.д.

В группе «передовых стран» наиболее активно государственно-частное партнерство применяется в образовании, здравоохранении, а также при решении прочих задач социальной сферы, направленных на повышение качества жизни населения и предоставление различных услуг.

Если анализировать использование ГЧП по странам, то в зависимости от уровня социально-экономического развития страны картина будет меняться. В странах "Большой семерки" на 1-м месте – здравоохранение (184 из 615 проектов), на 2-м месте – образование (138 проектов), на 3-м – автодороги (92

проекта). В каждой из стран "Большой семерки" имеется своя наиболее приоритетная отрасль по использованию ГЧП.

Так, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании – здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии – образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции – здравоохранение. В других развитых странах (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) на 1-м месте по числу использования ГЧП находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (93 проекта), а за ней уже следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта) и средства размещения (22 проекта).

Таким образом, существует корреляция между уровнем развития страны и отраслью, которая выбирается для привлечения в нее инвестиций с помощью ГЧП. В связи с высоким уровнем социально-экономического развития стран "Большой семерки" и других развитых стран приоритетность отраслей здравоохранения и образования обусловлена также политикой этих государств и их социально-экономическим развитием. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой указанные отрасли (за исключением автодорог) не будут приоритетными.

Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на 1-е место по приоритетности привлечения инвестиций с помощью ГЧП должна выйти транспортная инфраструктура, а именно строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог и др. Так, в странах с переходной экономикой (37 из 915 проектов) отрасли "Здравоохранение" и "Образование" находятся уже далеко не на 1-м месте по применению ГЧП – лидируют автодороги, строительство мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. В развивающихся странах (22 из 915 проектов), как и в предыдущей группе стран на 1-м месте по количеству ГЧП находятся автодороги, на 2-м месте – аэропорты, тюрьмы и водоочистные сооружения.

Такое распределение отражает в первую очередь заинтересованность стран в развитии этих отраслей (индивидуальных для каждого типа стран), так как ГЧП позволяет привлечь инвестиции частного сектора, снизить затраты государственного сектора, распределить риски между партнерами. Пример эффективного проекта ГЧП – расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнеров признан проект по реконструкции крупнейшего аэропорта Германии во Франкфурте-на-Майне. В России перспективы применения ГЧП строятся на положительном опыте зарубежных стран, однако нельзя забывать и о негативных результатах и проблемах, которые имели место при реализации ГЧП за рубежом.

В Великобритании исследователями из университетов Глазго и Бирмингема был проведен опрос участников проектов частной финансовой инициативы (PFI). Интервью были проведены с 68 участниками, причем как со стороны бизнеса, так и государства, причем опрашивались участники проектов по строительству объектов инфраструктуры: дорог, мостов и т.п.

Бизнесмены указали на долгосрочность проектов, как один из наиболее привлекательных моментов такого рода проектов, обеспечивающих объем работ на длительный срок. Негативной стороной долгосрочности, по мнению опрошенных, является более высокая степень неопределенности и потребность в более тщательном по сравнению с коммерческими контрактами подходе к оценке рисков и управлению ими. Однако более высокие риски оборачиваются и более высоким вознаграждением, если эти риски были оценены правильно.

В качестве других проблемных моментов в данном исследовании указаны и такие как: недостаток опыта у контрагентов со стороны государства в организации проектов в форме частной финансовой инициативы, отсутствие четко поставленных целей и задач у проектов, неполнота информации в первоначальных описаниях проектов, медлительность переговоров, недостаток открытости в коммуникации с заказчиком, особенно в отношении учета рисков

в процессе ценообразования, отсутствие однозначности и стандартизации в исходной документации по проекту, высокие издержки участия в тендерах и аукционах в основном из-за необходимости привлечения консультантов в ходе подготовки документов и другие.

Назывались и риски прекращения финансирования со стороны государства из-за смены политического руководства: чем длиннее срок реализации проекта, тем выше политические риски.

Интересны результаты исследования, проведенного с целью выявления барьеров ГЧП в сфере строительства инфраструктурных объектов в Китае. Основным выводом исследования было включение политических рисков – изменений в законодательстве и коррупции – в число рисков, которые хуже всего учитываются в контрактных документах проектов. Следующим по важности был риск задержек в принятии решений по реализации проекта отвечающими за него государственными чиновниками.

В исследовании, проведенном американскими учеными, была предпринята попытка систематизировать опыт исследований барьеров ГЧП в области строительства объектов инфраструктуры, проведенных по всему миру для того, чтобы оценить, какие из проблем наиболее актуальны, и предложить решения в их преодолении. На первое место по актуальности авторы поставили проблемы, связанные с качеством управления проектами со стороны государства. Это, по мнению авторов, должно решить следующие задачи: создать благоприятную инвестиционную среду для частных партнеров для повышения привлекательности участия в подобных проектах для бизнеса, причем, не за счет роста маржинальности проектов, а обеспечения качества управления со стороны государственных чиновников.

Исследователи из Австралии и Дании делают вывод, что, несмотря на обширный опыт проектов ГЧП в мире, пока еще недостаточно сделано для создания системы независимой оценки проектов, на основе которой можно будет отличить проекты с продуманным и долгосрочным государственным видением от тех, которые вызваны краткосрочными частными или узко

политическими интересами участников партнерства. Создание такого механизма исследователи считают невозможным без повышения информационной прозрачности, публичности проектов ГЧП и участия представителей со стороны населения.

Изучение опыта как экономически развитых, так и развивающихся стран является полезным для разработки и обоснования собственной державной стратегии применения государственно-частного партнерства. При этом следует указать, что не существует идеального варианта такого партнерства. В каждой стране оно имеет свои отличительные черты: наиболее приемлемые для нее типы взаимодействия государства и бизнеса, отраслевую "привязанность", механизмы реализации, правовую и институциональную среду.

1.3 Области применения государственно - частного партнерства в муниципальном образовании

Как упоминалось ранее, Россия не причисляется ни к одной из этих групп. Особенности развития экономики и социальной сферы позволяют отнести ее к «промежуточной» группе стран. Однако отечественный опыт использования государственно-частного партнерства свидетельствует о том, что Россия превосходит данную группу стран по уровню его развития и стремится к «передовым» государствам.

Тем не менее, нами был выделен ряд существенных отличий, свидетельствующих о том, что Россия еще только находится на пути к государствам-лидерам.

Одним из основных факторов является степень проработанности законодательной базы.

В России с начала 2016 года действует единый федеральный закон о государственно-частном партнерстве, в котором закрепляется его определение, принципы и условия заключения соглашений о ГЧП. Тем не менее, на данном этапе еще рано говорить об его эффективности, а для более интенсивного

развития государственно-частного партнерства требуется приведение в соответствие с данным законом регионального законодательства, а также создание системы подзаконных актов, содержащих еще более подробные нормы использования ГЧП.

Вторым существенным отличием является наличие и деятельность организаций, институтов, пропагандирующих и развивающих государственно-частное партнерство. Все государства-лидеры в области ГЧП имеют центры развития государственно-частного партнерства: PUK (Partnership United Kingdom) в Великобритании, MAPPP (Mission Appui aux PPP) во Франции, NCP (The National Council for Public-Private Partnership) в США и т.д. Работа данных организаций направлена на пропаганду механизмов ГЧП на всех уровнях власти, создание благоприятных условий для сотрудничества государственного и частного секторов, содействие государственным органам в подготовке проектов и отборе партнеров. С помощью данных организаций создаются предпосылки, и оказывается помощь при реализации проектов ГЧП, а наличие института ГЧП – одно из ключевых действий, требующихся от государства для его эффективного применения.

В нашей стране действует Центр ГЧП, созданный при Внешэкономбанке. Его миссией является поддержка и развитие инфраструктурных проектов на различных уровнях, а также создание и развитие региональных центров государственно-частного партнерства. Тем не менее, на сегодняшний день наблюдается довольно неравномерное развитие ГЧП в региональном разрезе, в муниципальных образованиях.

Муниципальное образование – часть территории Российской Федерации, в границах которой наряду с государственным управлением осуществляется местное самоуправление для решения только местных вопросов. Местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения. На территории муниципальных образований властные полномочия

распределены между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

На сегодняшний день в России в разных муниципальных образованиях государственно-частное партнерство используется в различных сферах от транспортной инфраструктуры до объектов здравоохранения и образования. Однако опыт последних лет демонстрирует тенденцию ориентации российской модели ГЧП на решение в основном инфраструктурных задач. Так согласно данным рейтинга муниципальных образований России по уровню развития государственно-частного партнерства за 2015-2016г наиболее часто в нашей стране этот механизм применяется в следующих сферах[37]:

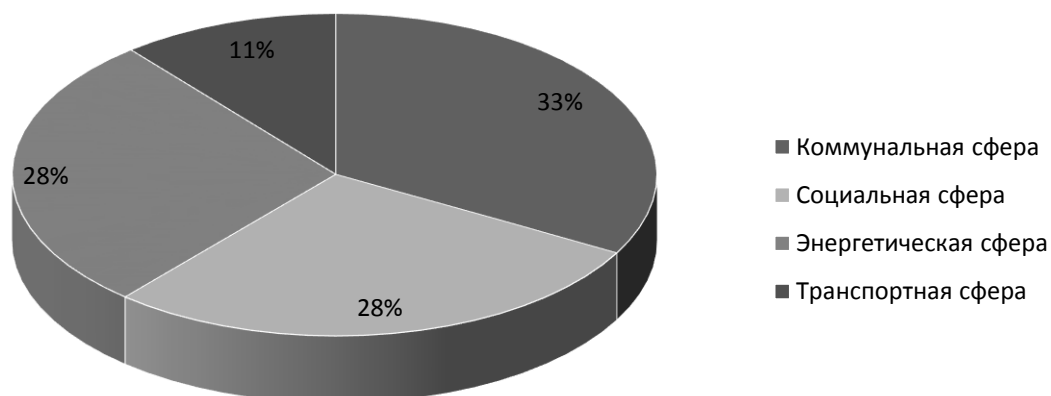


Рисунок 2 – Сферы применения механизмов ГЧП в муниципальных образованиях России

Ответственность за развитие инфраструктуры транспорта объектов ЖКХ, городского хозяйства, социальной сферы возложена на органы государственного и муниципального управления. Развитие объектов, составляющих эту инфраструктуру, всегда сопряжено с высокими затратами. Тем не менее, поскольку развитие инфраструктуры в значительной степени обеспечивает экономический рост, ее развитие нельзя замедлять. Поэтому для решения своих задач государство привлекает частный сектор и вступает с ним в партнерские отношения. Для предпринимателей партнерство с властью

означает снижение долгосрочных рисков ведения бизнеса. Модернизировать транспортную, энергетическую и социальную инфраструктуру можно различными путями, но модель государственно-частного партнерства – одна из самых эффективных.

Над созданием условий для развития ГЧП в России также работают в муниципальных образованиях.. Степень освоенности метода в реализации общественных проектов в регионах разная. По «Рейтингу регионов России “ГЧП-старт”», который составлен «ГЧП-журналом» по итогам 2015 года, можно увидеть сложившуюся ситуацию (взяты 20 первых и 20 последних регионов в списке) (таблица 2).

Таблица 2 – Рейтинг текущего состояния и динамики развития ГЧП в субъектах Российской Федерации

№	Название субъекта РФ	Федеральный округ	Значение Рейтинга
1	Санкт-Петербург	СЗФО	7,8
2	Татарстан	ПФО	6,6
3	Воронежская область	ЦФО	6,5
4	Ярославская область	ЦФО	6,3
5	Тульская область	ЦФО	6,1
6	Белгородская область	ЦФО	5,9
7	Нижегородская область	ПФО	5,7
12	Свердловская область	УРФО	5,5
67	Челябинская область	УРФО	3,6

В этом рейтинге показана комплексная характеристика готовности регионов РФ к реализации проектов публичной инфраструктуры на принципах ГЧП. В составлении рейтинга учитывались факторы, которые обеспечивают благоприятный климат при реализации проектов ГЧП:

1.Наличие отлаженной системы управления ГЧП-проектами на уровне региональных органов власти. Относительный вес – 0,25. Данный фактор оценивает нормативно-правовую базу по ГЧП в регионе, состав, структуру и регламентацию работы ответственных органов власти, наличие

соответствующих нормативных актов в субъекте РФ. (Фактор рассчитывается как сумма баллов по ряду параметров, имеющих бинарные логические значения (есть/нет). В зависимости от значимости, значение параметра дополнительно взвешивается);

2. Опыт реализации ГЧП проектов. Относительный вес – 0,4. Фактор оценивается как сумма баллов, набранных за каждый инвестиционный проект, который оценивается исходя из соответствующих ему характеристик. Количество баллов, которое может набрать проект, зависит от следующих параметров: уровень (объем), статус, тип – и рассчитывается как их произведение;

3. Инвестиционная привлекательность региона для инфраструктурных инвесторов. Относительный вес – 0,35. Фактор рассчитывается как сумма баллов по двум параметрам. Важно отметить, что влияние параметра «Наличие рейтинга нескольких агентств» увеличивается со снижением значения параметра «Значение международного кредитного рейтинга».

Безусловно, в текущих условиях всеобщего кризиса ликвидности, те сферы экономики, которые могут создавать денежный поток в краткосрочной перспективе, более приоритетны, чем другие. Однако проекты в энергетической и транспортной сфере более капиталоемкие и долгосрочные для возврата инвестиций, вместе с тем и более перспективные в силу масштабности и социальной значимости.

Для обеспечения эффективной реализации проектов ГЧП России следует обратить внимание на обеспечение ряда общеобязательных условий:

1) создание единой системы управления проектами ГЧП, включающей нормативно-правовое обеспечение и соответствующую институциональную среду;

2) разработка механизмов финансирования для различных вариантов взаимодействия государства и частного капитала, в том числе предоставления государственных гарантий, а также налоговых льгот частным инвесторам, участвующим в реализации важнейших проектов;

- 3) обеспечение макроэкономической стабильности и стимулирование развития рыночной среды;
- 4) серьезная борьба с проявлениями коррупции в органах власти;
- 5) перенимание государственными структурами опыта и знаний для подготовки специалистов в госструктурах для работы в области ГЧП;
- 6) надлежащее документальное оформление государственной собственности на объекты, передаваемые в управления частному капиталу;
- 7) продуманный подход при распределении рисков между участниками проекта ГЧП;
- 8) обеспечение серьезной государственной экспертизы документации, представляемой потенциальными частными партнерами на предмет соответствия ее реальной ситуации.

Наконец, государственно-частное партнерство за рубежом используется более активно в связи с наличием большого количества форм распределения ответственности, управления и финансирования таких проектов. В России в 224-ФЗ закреплены только 4 формы. Более того, только одна из них – концессионные соглашения – имеет под собой достаточно подробно проработанное законодательство, определяющий порядок ее применения.

Итак, российский и зарубежный опыт позволяет констатировать, что несмотря на существования различных барьеров государственно-частное партнерство является эффективным инструментом регулирования экономики страны и отдельных регионов.

Однако активное сотрудничество государственного и частного секторов приводит к возникновению целого ряда вопросов, к примеру, определение способов привлечения частного сектора к инвестированию в публичную инфраструктуру, установление масштабов применения ГЧП, создание правовых, экономических и других условий для его развития. Кроме того, важной проблемой является определение приоритетных сфер экономики страны и региона для применения механизмов государственно-частного партнерства.

Для развития ГЧП в России следует обратить внимание на опыт реализации такого рода проектов в других странах, которые достигли успеха в данной сфере или имеют сходные с российскими экономические и политические условия. Тем не менее, необходимо учесть и различия. Так, в странах-лидерах в области ГЧП основной акцент смещен в сторону инициативы частного партнера.

В нашей же стране, инициатором проекта становится государство.

Таким образом, представляется целесообразным на основе анализа зарубежного опыта применения государственно-частного партнерства выработать собственные ориентиры в его развитии, этапы и основные направления и приоритетные сферы использования ГЧП.

2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ (НА ПРИМЕРЕ Г.ЧЕЛЯБИНСКА)

2.1 Особенности реализации государственно - частного партнерства в муниципальном образовании (на примере Свердловской и Челябинской областей)

В современных условиях в Российской Федерации в разных муниципальных образованиях совершенно разные подходы к государственно – частному партнерству и проектам, основанным на ГЧП.

В этой связи интересно проанализировать два субъекта РФ, относящихся к одному округу – Уральскому Федеральному округу – Свердловскую и Челябинскую области.

В соответствии со статьей 1 Закона Свердловской области от 28.03.2012 № 264 – ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной

власти Свердловской области в сфере организации государственно – частного партнерства» государственно – частное партнерство – это привлечение на конкурсной основе органами государственной власти Свердловской области частных партнеров для проектирования, создания реконструкции и (или) эксплуатации объектов общественной инфраструктуры, то есть эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к государственному сектору, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, полномочий.

В данном субъекте РФ сформированы специальные правовые нормы, которые дополняют законопроекты на федеральном уровне: законы Свердловской области от 07.04.2003 N 192-ОЗ «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Свердловской области», от 28.03.2012 N 264-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области в сфере организации государственно-частного партнерства», от 26.04.2013 N 418-ОЗ «О региональном инвестиционном фонде Свердловской области»; постановления Правительства Свердловской области от 07.02.2011 N 54 «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий на возмещение затрат по благоустройству автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения области в рамках государственно-частного партнерства», от 10.06.2011 N 311 «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Чистая вода в Свердловской области" на 2011-2017 годы», от 19.03.2012 N 124 «О концессионном соглашении в отношении объектов социальной инфраструктуры муниципальных образований — дошкольных образовательных объектов на территории Свердловской области», от 25.03.2013 N 150 «Об инвестиционной стратегии Свердловской области до 2020 года»; постановление Губернатора Свердловской области от 26.03.2012 № 168 «Об образовании Координационного совета при губернаторе Свердловской области по развитию государственно-частного партнерства на территории Свердловской области», концепция развития ГЧП в сфере здравоохранения.

В Свердловской области используются следующие формы государственно-частного партнерства:

- 1) контрактное ГЧП – заключение различных форм соглашений;
- 2) институциональное ГЧП – создание совместных предприятий между органами исполнительной власти и частными инвесторами;
- 3) смешанное ГЧП – создание совместного предприятия и заключение соглашений с частным инвестором о реализации проектов.

В Свердловской области применяются следующие механизмы государственно-частного партнерства:

- 1) концессионное соглашение;
- 2) BOLT (строительство – владение – аренда – передача);
- 3) BOOT (строительство – владение – эксплуатация – передача).

В настоящее время на территории области некоторые проекты ГЧП уже реализованы, другие находятся в стадии реализации. Среди них инфраструктурный проект «Развитие промышленных парков Свердловской области: формирование кластера производства автомобилей и автокомпонентов» на территории области с привлечением кредитных ресурсов Внешэкономбанка. Министерством экономического развития Свердловской области, к полномочиям которого относятся вопросы развития ГЧП инновационной составляющей региональной экономики, продолжают работы по созданию инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, региональной сети трансфера технологий, технопарк «Обнинск», инновационно-технологические центры, центры коллективного пользования приборами, венчурный фонд), оказывается государственная поддержка малым инновационным предприятиям по коммерциализации их наукоемких разработок, подготовка и переподготовка кадров инновационной направленности, осуществляется ряд мер по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства. Ведется работа по внедрению механизмов ГЧП в сфере культуры на базе музея – с целью сохранения и развития историко–

архитектурного и природного музея – усадьбы, а также для развития туризма на территории Свердловской области.

В настоящее время проводится конкурс на право заключения концессионного соглашения в городе Людиново по производству и передаче тепловой энергии. Планируется реализовать проекты: в отношении объектов социальной инфраструктуры муниципальных образований, дошкольных образовательных объектов на территории Свердловской области; по реконструкции систем теплоснабжения г. Екатеринбург; по реконструкции объектов здравоохранения г. Екатеринбург; по реконструкции и эксплуатации объектов по производству и передаче тепловой энергии.

В Свердловской области создан Центр государственно-частного партнерства, который занимает определенное место в структуре органов власти и учреждений области:

Главной целью Центра ГЧП является развитие государственно-частного партнерства в Свердловской области. Основные направления деятельности Центра связаны со следующими мероприятиями:

1. Работа с нормативно-правовыми актами Свердловской области в сфере ГЧП, их подготовка, изменение или отмена.
2. Координация взаимодействия по вопросам эффективного использования инструментов ГЧП и развития использования данного вида партнерства государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления и частного сектора.
3. Взаимодействие с властными структурами Свердловской области и институтами развития по различным вопросам своей компетенции.
4. Оказание информационной, юридической, организационно-технической и консультационной помощи путем проведения конференций, совещаний, семинаров, выставок.
5. Анализ, прогнозирование и определение приоритетных направлений развития государственно-частного партнерства в Свердловской области.

6. Разработка методических материалов и рекомендаций для заинтересованных лиц в соответствии со своей компетенцией.

7. Анализ отечественного и зарубежного опыта по вопросам государственно-частного партнерства.

Правительство Свердловской области заинтересовано в развитии данного вида проектов. Ведется обширная информационная и консультационная работа, создан специальный сайт, который посвящен Центру ГЧП, проводятся семинары, встречи, конференции, направленные на развитие проектов ГЧП. Одна из таких конференций была проведена 18 июня 2013 года. На ней были представлены некоторые успешно реализованные проекты ГЧП, одним из которых является кольцевая автомобильная дорога в Санкт-Петербурге «Западный Скоростной Диаметр».

«Это яркий пример взаимодействия с инвестором. Инвестора привлекает такое свойство проекта как «невозвратность»: этой качественной дорогой вы будете пользоваться, вы будете ездить через этот тоннель, пить эту воду из крана. И в форме тарифов инвестору вернутся все финансовые затраты», - объяснила председатель совета экспертного сообщества «Агентство инновационного развития российских регионов» Елена Чурина. В добавление к сказанному Елена Чурина подчеркнула, что, прежде всего, государство должно показать инвестору свою заинтересованность в том или ином проекте, дать определенную гарантию и обеспечить защищенность представителю бизнеса. «Никто не придет просто так работать в ваш огород, вы сами должны начать с чего-то», - эмоционально прокомментировала председатель совета экспертного сообщества. Обсуждались и другие проблемы ГЧП: дефицит финансирования определенных отраслей и некачественная подготовка конкурсной документации, ухудшение финансово-экономического положения существующих операторов услуг и снижение числа вариаций контрактных моделей.

Одно из последних мероприятий было проведено 25 октября 2013 года, где обсуждались вопросы ГЧП с участием полномочного представителя президента РФ в ЦФО Александра Дмитриевича Беглова.

Все эти мероприятия и равнодушие властей к развитию проектов государственно-частного партнерства благополучно сказываются на социально-экономическом положении региона, его инвестиционной привлекательности. Власти Сverdловской области используют положительные стороны геополитического расположения региона, совершенствуют нормативно-правовую базу, поэтому закономерно наблюдать ведущее положение области в общем рейтинге, который приведен выше.

Несмотря на положительные стороны развития ГЧП, в области еще предстоит более детальная проработка этих проектов, усовершенствование механизмов взаимодействия государства и частого бизнеса.

Челябинская область расположена по соседству со Свердловской областью, но вместе с тем для данной области характерно совершенно другое отношение властей местных органов власти к проектам ГЧП. Это доказывает рейтинг текущего состояния и динамики развития ГЧП в субъектах Российской Федерации и 47 местом в данном рейтинге Челябинской области.

В Челябинской области под ГЧП понимают комплексное взаимодействие государства и частного сектора с целью привлечения на контрактной основе органами власти бизнес-структур к решению задач, которые относятся к публичному сектору. Регион работает и по линии привлечения средств Инвестиционного фонда РФ, и по организации взаимодействия с Внешэкономбанком.

В Центр ГЧП Внешэкономбанка направлены предложения по включению проектов модернизации коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Челябинской области в программу типовых проектов Внешэкономбанка на сумму более 4 млрд. рублей. В настоящее время прорабатывается возможность формирования проектов ГЧП.

Развитие ГЧП в регионе находятся на начальном этапе. Формируется центр ГЧП Челябинской области в форме обособленного отдела в составе региональной администрации и Агентство инвестиционного развития. До настоящего момента использовалось федеральное и региональное законодательство, регулирующее бюджетную и инвестиционную деятельность, градостроительное законодательство, закон о концессионных соглашениях, законодательство о тарифах, а также нормативная база, регулирующая взаимодействие с Инвестиционным фондом РФ и регулирующая отдельные виды деятельности, также используется закон Челябинской области от 12.10.2011 N 1277-ОЗ "Об участии Челябинской области в государственно-частных партнерствах".

Сейчас в регионе в большей степени преобладают инвестиционные проекты. Они реализуются такими компаниями, как «РЖД» (2 500 млн руб.), «Афина Паллада» (17 000 млн руб.), «Sanofi aventis» (1 500 млн руб.), «Kerama marazzi» (10 000 млн руб.), «Эксима» (10 000 млн руб.), «Rusnano» (500 млн руб.), «Московский Индустриальный Банк» (2 400 млн руб.), «Гринн компания» (1 300 млн руб.), общей суммой в 45200 млн руб.

В Челябинской области еще не получили развитие проекты ГЧП. Большинство осуществляемых в области инвестиционных проектов либо полностью реализуются государством, либо наоборот только бизнесом.

Челябинская область имеет ряд достоинств, таких как удобное географическое положение; умеренно-континентальный климат, который позволяет развивать большинство видов с/х производства; наличие одного нефтяного и трёх газовых международных трубопроводов, имеющих важное стратегическое значение. Несмотря на наличие конкурентных преимуществ, Челябинская область находится в группе регионов с незначительным инвестиционным потенциалом и умеренным риском. Это говорит о недостаточном использовании регионом своего потенциала, который можно повысить, за счет внедрения проектов ГЧП. Развитие, становление и реализация проектов ГЧП может значительно изменить ситуацию в лучшую сторону.

Для улучшения социально-экономического и конкурентного положения в Челябинской области предстоит сделать еще многое – от создания и улучшения собственных производств своими силами, до совершенствования нормативно-правовой базы и привлечения частных инвестиций. Начальные шаги уже предприняты в виде разных инвестиционных проектов.

Таблица 3 – Инвестиции в основной капитал в Свердловской и Челябинской областях

Показатель	Г од	Свердловская область	Челябинская область
Инвестиции в основной капитал, млн руб.	2 013	60349	19791
	2 014	74489	20970
	2 015	69172	35470
Инвестиции в основной капитал финансируемых за счет бюджетных средств, млн руб.	2 013	7 785, 021	3 463,425
	2 014	9 683, 57	3 837,51
	2 015	10 444,972	5 249,56
Удельный вес инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств, проценты к общему объему.	2 013	12,9	17,5
	2 014	13,0	18,3
	2 015	15,1	14,8

Из таблицы 3 можно сделать следующие выводы:

1.Количество инвестиций в основной капитал в Свердловской области, в разы выше, чем в Челябинской;

2. Удельный вес инвестиций, финансируемых за счет бюджетных средств в Свердловской области меньше, чем в Челябинской, несмотря на это их сумма наоборот, больше.

Общие показатели развития Свердловской и Челябинской областей представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Статистические данные по развитию Челябинской и Свердловской областей за январь-декабрь 2015 года

	Свердлов- ская область	Челябинская область
Динамика реальных доходов населения, за отчетный месяц в % к соответствующему месяцу прошлого года	124	97,7
Доля прибыльных предприятий, за период с начала года, %	58,2	57,7
Доля просроченной задолженности по кредитам юридическим лицам, на начало отчетного месяца в % к началу года	6,3	3,2
Доля текущих расходов в общем объеме расходов, за период с начала года за период с начала года	94	86
Жилищное строительство, введено -тыс. кв.м.	72,9	43,8
Индекс потребительских цен на товары и услуги, в % к декабрю прошлого года	102	102,4
Индекс производства продукции сельского хозяйства, за период с начала года в % к соответствующему периоду прошлого года, квартальный показатель	104,9	100

Продолжение таблицы 4

Индекс производства, за период с начала года в % к соответствующему периоду	промышленного 117,2	112,1
---	------------------------	-------

прошлого года		
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», в сопоставимых ценах в % к соответствующему месяцу прошлого года	86.5	76,3
Объем инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах, млн. рублей	58857,3	19928.6
Объем просроченной задолженности по заработной плате, на конец отчетного месяца, тыс. рублей	12132	56094
Объем работ, выполненных по ВЭД «Строительство», за период с начала года млн. рублей	4523,8	8848,6
Отношение среднемесячной зарплаты к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, раза	2,1	1,8
Темп роста кредитов, выданных физическим лицам, объем на начало отчетного месяца в % к началу года	98.6	98,2
Темп роста кредитов, выданных юридическим лицам, объем на начало отчетного месяца в % к началу года	102,3	99,8

Окончание таблицы 4

Темп роста оборота розничной торговли, за период с начала года в % к соответствующему периоду прошлого года, в сопоставимых ценах	102,4	98,7
Темп роста объема платных услуг населению, за период с начала года в % к соответствующему периоду прошлого года, в сопоставимых ценах	96,6	103,7
Темп роста потребления электроэнергии, за период с начала года в % к соответствующему периоду прошлого года	111,6	103,2

Таким образом, по большинству показателей Челябинская область отстает от Свердловской. Немаловажный вклад в успешное развитие Свердловской области вложили большие инвестиции в основной капитал (которых почти в 3 раза больше, чем в Челябинской области), в частности в инвестиции в проекты ГЧП.

2.2 Барьеры, препятствующие развитию государственно-частного партнерства в Челябинске

В Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 26.03.2014 N 1949 "О принятии Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года", развитие субъектов малого и среднего предпринимательства определено как одна из "точек роста" экономики Челябинской области по причине их мобильности, способности быстро адаптироваться под ситуацию, создавать новые рабочие места. Организации малого и среднего бизнеса присутствуют во всех отраслях

экономики Челябинской области, в их деятельность вовлечены все социальные группы населения.

По итогам 2015 года общее количество субъектов малого и среднего предпринимательства составило 124,3 тысячи единиц, в том числе: 38,6 тысячи малых предприятий - юридических лиц, 84,3 тысячи индивидуальных предпринимателей, 1 тысяча крестьянских (фермерских) хозяйств, 360 средних предприятий - юридических лиц.

Из числа средних предприятий - юридических лиц 33,1 процента действуют в сфере торговли, 30,8 процента - в обрабатывающих производствах, 15,6 процента приходится на предприятия строительства, транспорта и связи.

Основной задачей развития малого и среднего предпринимательства в Челябинской области является обеспечение занятости населения. По состоянию на 1 января 2015 года среднесписочная численность граждан, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, составила 563,7 тысячи человек (33,8 процента от общей численности занятых в экономике Челябинской области).

Вместе с тем согласно опросам субъектов малого и среднего предпринимательства, проводимым общественными объединениями предпринимателей, автономной некоммерческой организацией "Агентство стратегических инициатив", по результатам исследования предпринимательского климата в России "Индекс ОПОРЫ", проводимого общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", выявлен ряд проблем, сдерживающих дальнейшее развитие малого и среднего предпринимательства:

- 1) нестабильность федерального законодательства;
- 2) высокий уровень инфляции;
- 3) наличие административных барьеров;
- 4) недостаток залогового обеспечения при получении кредитных средств;
- 5) слабо развитая система микрофинансирования;
- 6) изношенность оборудования;

7) высокая арендная плата за нежилые помещения и низкая доступность земельных участков;

8) недостаточная конкурентоспособность местных производителей, сложности сбыта продукции и входа в сетевые торговые объекты, трудности в продвижении товаров (работ, услуг) на межрегиональные и международные рынки;

9) недостаток квалифицированных кадров.

Решение указанных проблем программными методами предусмотрено Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации". Государственная программа разработана с целью реализации основных положений указанного Федерального закона, создания благоприятного предпринимательского климата, способствующего развитию субъектов малого и среднего предпринимательства, и является логическим продолжением ранее действовавших областных целевых программ в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства и государственной программы Челябинской области "Развитие малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2014 год", утвержденной постановлением Правительства Челябинской области от 22.10.2013 года N 332-П "О государственной программе Челябинской области "Развитие малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2014 год". Практика доказала правильность выбора программного метода как основного в области управления процессами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, а аналитическая оценка результатов реализации ранее действовавших областных целевых программ в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства и указанной государственной программы Челябинской области позволила сделать вывод о поступательном развитии малого и среднего предпринимательства в Челябинской области. Комплексный подход обеспечит наиболее рациональную концентрацию финансовых, материальных, трудовых ресурсов для достижения целей.

1) Отсутствие единого понимания ГЧП среди чиновников и представителей бизнеса в регионах. Из-за разной его трактовки каждый регион развивает данное направление исходя из своего видения проектов;

2) Неравномерность развития нормативно-правовой базы, способная отпугнуть потенциальных инвесторов или создать преимущества для одного региона, что в дальнейшем может привести к увеличению разрыва между преуспевающими и отстающими регионами;

3) Неспособность регионов подготовить ГЧП проект к конкурсу, подробно описав все нюансы, касающиеся рисков, инвестирования, дохода, предпочтений и т.д. Ясность проектов, предлагаемых к конкурсу, улучшит понимание и заинтересованность частного сектора;

4) С другой стороны, наличие только незначительного опыта отпугивает частных инвесторов из-за больших рисков. Также наличие неудачных проектов может затормозить дальнейшее развитие ГЧП проектов.

Решением большинства проблем будет дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы. Учитывая размеры России и специфику разных регионов, надо с одной с одной стороны предусмотреть различные факторы, которые могут повлиять на финансирование и регулирование проектов ГЧП, распределение дохода и рисков, на определенной территории, а с другой стороны принять на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, максимально унифицированные законы, однозначно определяющие понятие ГЧП, формы реализации проектов и остальные детали, которые могут повлиять на взаимоотношения государства и частного сектора. В 64 регионах РФ на данный момент уже созданы региональные законы о ГЧП, самыми удачными из которых, по нашему мнению, являются законы в Татарстане и Санкт-Петербурге. Теперь предстоит работа по созданию системного и комплексного законодательства для того, чтобы предпринимателю было понятно, какие обязанности и права имеет каждая из сторон ГЧП, и какие результаты за какой срок должны быть достигнуты.

В каждом регионе для успешной реализации проектов ГЧП должен быть создано специальное подразделение (например, как в Свердловской области), которое будет заниматься вопросами информирования, оказывать юридическую консультацию, проводить встречи, семинары, конференции, способствовать устранению проблем развития проектов ГЧП.

Привлечение инвестиций для развития производства, инфраструктуры, системы образования и т.д. поможет улучшить социально-экономическую ситуацию в регионах и в стране в целом. На данном же этапе, при реализации проектов ГЧП возможно привлекать средства различных фондов

Для примера можно взять модель финансирования, которая применяется в Европейском Союзе. Комиссия ЕС предусмотрела создание независимых организаций для развития и реализации проектов государственно-частного партнерства, которые финансируют данные проекты при отсутствии частного капитала. В число данных организаций входят Европейский фонд регионального развития (ERDF), Фонд сплочения, Европейский инвестиционный банк (EIB), Европейский инвестиционный фонд (EIF). В частности, EIB поддерживает развитие государственно-частного партнерства в Трансевропейских транспортных сетях, предоставляя долгосрочные кредиты. EIF, главная задача которого состоит в поддержке малых и средних предприятий, также имеет возможность предоставления гарантий по займам и венчурному капиталу в рамках структуры Трансевропейских транспортных сетей.

Подобной опыт Европейского Союза можно реализовать в России, создав специальный фонд, который бы софинансировал проекты ГЧП, либо определив в расходных частях уже имеющихся фондов расходы на софинансирование проектов ГЧП.

Использование зарубежного опыта организации ГЧП возможно в России, но следует иметь в виду, что он ориентирован на долгосрочную перспективу. Прежде всего, необходимо создать базовые условия для реализации проектов ГЧП. Начало уже положено в виде закона о ГЧП, утвержденного на

федеральном уровне и удачно реализованных проектов в некоторых субъектах РФ (например, Санкт-Петербурге).

При улучшении нормативно-правовой базы и других условий, которые благоприятно скажутся на проектах ГЧП, в России данные проекты станут более адаптированы к использованию, и применять механизмы государственно-частного партнерства станет более удобно, выгодно и безопасно (имеется в виду ликвидация возможных рисков). Данные улучшения позволят экономить бюджетные средства, направляя их на решение других задач государства. С другой стороны, бизнес получит в свое распоряжение ряд сфер, где он может в дальнейшем развиваться на условии взаимодействия с государством.

Проблемы развития ГЧП и их решения представим в таблице 5.

Таблица 5- Проблемы развития ГЧП и их решения

Проблемы	Решения
Отсутствие единого понимания ГЧП среди чиновников и представителей бизнеса в регионах	Совершенствование нормативно-правовой базы
Неравномерность развития нормативно-правовой базы	Принять на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, максимально унифицированные законы
Неспособность регионов подготовить проект ГЧП к конкурсу	Усилить подготовку государственных и муниципальных служащих в области ГЧП
Неравноправие партнеров при реализации ГЧП. Государство изначально имеет больше прав и возможностей	Необходимо создать базовые равноправные условия для реализации проектов ГЧП

Таким образом, наиболее острой остается проблема неразвитости законодательной базы, которая сводилась в основном к отсутствию единого федерального закона о ГЧП. При этом некоторые эксперты сомневаются, что принятие данного закона, вступившего в силу с января текущего года, стало решением проблемы. [23] По их мнению, невозможно только с помощью введения нового закона изменить устоявшуюся систему взаимодействия государства и бизнеса. «Принятие федерального закона о государственно-частном партнерстве может стабилизировать правовой фон, сделать его более прозрачным и придать новый импульс развитию ГЧП. Однако есть риск, что включенные в него юрисдикции и ограничительные нормы не дадут возможность структурировать нормальные проекты ГЧП, в том числе с международным участием». [23]

Еще одна трудность — недостаток процессуальных норм, без которых трудно обеспечить нормальную реализацию ГЧП и защиту интересов партнеров.

Более важной проблемой, чем развитие законодательной базы, является низкий уровень квалификации государственных чиновников. Во-первых, это выражается в низком уровне компетенции и непонимании самой сути государственно-частного партнерства и механизмов его реализации. Кроме того, наблюдается отсутствие навыков разработки и управления проектами, дефицит компетенций в проектном финансировании и привлечении частных инвестиций. Активному использованию механизмов ГЧП также препятствует неготовность государственных служащих к партнерским отношениям с бизнесом, распространенность бюрократического мышления, в рамках которого чиновники стараются максимизировать свои полномочия и минимизировать собственную ответственность. Это приводит к неспособности регионов подготовить проект ГЧП к конкурсу

Низкий уровень квалификации чиновников и их стремление к максимизации полномочий усугубляется существованием третьего барьера. Он заключается в изначальном неравноправии партнеров. Иными словами, уже на

законодательном уровне государство обладает большим числом полномочий и возможностей, в то время как субъекты бизнеса оказываются плохо защищенными. Более того, при наличии личной заинтересованности со стороны госслужащего и непрозрачности механизмов принятия решений государством риск возникновения коррупционных схем многократно возрастает.

Несомненно, уровень государственно-частного партнерства напрямую зависит от уровня управления его развитием в публично-правовом образовании. На сегодняшний день наблюдается несоответствие структуры органов исполнительной власти потребностям управления в области ГЧП. В большинстве случаев этот вопрос курируют структуры в области экономического развития. В части субъектов созданы управления или отделы по работе с государственно-частным партнерством. Тем не менее, и структура, и полномочия данных органов существенно отличаются в зависимости от региона ввиду отсутствия четкой государственной политики в данной сфере.

Важно отметить короткий горизонт планирования, обусловленный политическими и экономическими рисками как еще один сдерживающий фактор. Для развития ГЧП требуются изменения в системе стратегического планирования со стороны государства и ориентированность на долгосрочную перспективу. Требуется долгосрочное финансовое планирование, так как сегодня государственные и муниципальные органы не могут принимать на себя обязательства, выходящие за пределы бюджета. Также необходимо создание системы гарантирования инвестиций частного сектора в объекты государственной собственности, разработка долгосрочных стратегий развития территорий и системы мониторинга проектов ГЧП.

Проекты на основе государственно-частного партнерства рассчитываются преимущественно на долгосрочную перспективу сроком на 25 лет и более. На сегодняшний день таких горизонтов планирования нет ни у государства, ни у частного сектора. Более того, государство не может предоставить гарантии финансирования частному бизнесу на срок более 1 года, так как именно на этот

период времени составляется бюджет. Однако самое важное, что государство может предложить бизнесу – это гарантии распределения рисков между партнерами, в том числе, и в области финансирования проекта.

С другой стороны, планирование в бизнесе также не позволяет отнести проекты государственно-частного партнерства, окупаемость которых проявляется только через несколько лет, к выгодным. «Самый успешный сектор российской экономики, где реализуется ГЧП, это сфера стратегических транспортных проектов. Но там проекты практически не окупаемы. То есть они окупаемы на горизонте 25 и более лет, что для современного бизнеса практически является синонимом некупаемости. Ни одна даже крупнейшая российская компания не планирует на такой горизонт». [23]

Главная задача ГЧП – привлечь частные инвестиции для развития публичной инфраструктуры, и она становится все более актуальной в быстро меняющейся экономической и политической обстановке. Для ее решения необходимо создать и усовершенствовать такой правовой, организационный, экономический и политический механизм, который сможет обеспечить заинтересованность обоих партнеров в сотрудничестве, открытость и прозрачность их взаимодействия и объективную оценку эффективности реализации проектов, а также снижение рисков для государства и бизнеса.

В частности, все еще существует необходимость совершенствования законодательства, планирования на долгосрочную перспективу, разработки методики оценки проектов ГЧП. Кроме того, требуется активное взаимодействие всех заинтересованных сторон: органов власти на различных уровнях, государства и частного сектора, привлечение гражданского общества к оценке качества реализованных проектов.

3 РАЗРАБОТКА ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО - ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГОРОДЕ ЧЕЛЯБИНСКЕ

3.1 Рекомендации по эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства в Челябинске

Проблемы экономического роста, диверсификации экономики, развития инновационных производств, социальные проблемы, а именно создание новых рабочих мест, повышение уровня жизни населения, создание объектов социальной инфраструктуры, в условиях глобализации и экономического кризиса требуют консолидации компетенций и ресурсов государственного и частного сектора.

Зарубежная и отечественная практика использования государственно-частного партнерства в большинстве случаев подтверждают эффективность и преимущества такой формы взаимодействия государства и бизнеса в различных сферах экономики.

Однако на современном этапе развития государственно-частное партнерство сталкивается с рядом трудностей, которые необходимо устранить для его более эффективного функционирования.

В частности, требуется совершенствование законодательной базы государственно-частного партнерства. В частности, законодательство о ГЧП конфликтует с Земельным, Налоговым, Бюджетным кодексами. Для успешного функционирования государственно-частного партнерства требуется внесение поправок в 124 законодательных акта, а также принятие новых детализированных законов о различных аспектах данной формы сотрудничества государства и частного сектора. [19]. Важно заметить, что актуальной проблемой является не только единое федеральное законодательство, но и региональная система регулирования ГЧП. Согласно рейтингу регионов России, почти половина нормативно-правовых актов субъектов РФ характеризуются низким качеством проработки:



Рисунок 8 - Качество проработки правовых актов ГЧП субъектов РФ

Более того, наблюдается неравномерное развитие регионов в сфере государственно-частного партнерства, некоторые субъекты вообще не используют данный механизм для реализации проектов. Для выравнивания уровня развития ГЧП по всей стране необходима интенсивная работа институтов и центров государственно-частного партнерства.

Целями таких институтов является интенсификация и обеспечение эффективности использования механизмов ГЧП, содействие сотрудничеству федеральных органов власти, органами власти субъекта РФ и представителями бизнеса на основании принципов ГЧП. Компетенции института должны давать возможность решать задачи комплексного сопровождения партнерства от совершенствования процедуры заключения соглашений и разработки их типовых положений до постоянного мониторинга исполнения этих соглашений. Важным также становится разработка новых и совершенствование существующих форм государственно-частного партнерства, так как сейчас только концессия является наиболее детально проработанной, а, следовательно, часто используемой формой ГЧП.

Большое значение также имеют не только материальные и институциональные факторы развития ГЧП, но и нематериальные аспекты партнерства. В частности, для эффективного сотрудничества важны такие политические и социальные факторы как степень доверия, репутация и опыт партнеров, распределение рисков и квалификация госслужащих и предпринимателей. В современной усложнившейся экономической и политической ситуации проблема доверия становится для России особенно актуальной. В связи с тем, что четкая законодательная база еще продолжает формироваться, аспект доверия как основы регулирования прав собственности между государством и бизнесом стоит крайне остро, и провоцирует разработку политических механизмов, гарантирующих равноправие партнеров, транспарентность и стабильность их отношений.

Стоит отметить, что различные формы государственно-частного партнерства довольно эффективно может применяться в социальной сфере, для создания общественно-значимых объектов, что приводит к положительным и отрицательным последствиям (социальные, политические, экономические и экологические выгоды и убытки третьих сторон). Вследствие этого, возникает необходимость обеспечения доступности информации о проектах ГЧП, оказания активной информационной и политической поддержки, активное взаимодействие партнеров с третьей стороной – гражданским обществом.

Подводя итог, необходимо заметить, что на сегодняшний день накоплен существенный отечественный и зарубежный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства. И перед российскими специалистами в данной сфере ставится задача его обобщения, анализа и совершенствования механизмов ГЧП на его основе. При этом важно не просто заимствовать успешные технологии у зарубежных коллег, а скорее квалифицированно адаптировать их с учетом социальных, экономических, политических и других российских особенностей. Также стоит учитывать, что сложная политическая и экономическая ситуация увеличивает риски для всех заинтересованных лиц, и их грамотное распределение и оценка приобретают первостепенное значение.

Государственно-частное партнерство уже доказало свою эффективность, способствуя экономии бюджетных средств, привлечению частных инвестиций в экономику, решению важных для общества проблем. Однако только понимания потенциала, заложенного в данной форме партнерства недостаточно, необходимо ведение активной деятельности по совершенствованию и доработке законодательной базы и институциональной среды развития ГЧП, обмен опытом с зарубежными специалистами и укрепление связей с частным сектором и гражданским обществом.

3.2 Разработка проекта государственно – частного партнерства в г.Челябинске

В настоящее время в Российской Федерации сфера обращения с коммунальными отходами является одной из самых экологически неблагоприятных. Существует огромный спрос территорий на строительство объектов по сбору, захоронению и переработке отходов. Только за счет бюджетного финансирования решить проблему, тем более на территории всей страны, невозможно. Однако реализация инвестиционных проектов в этой отрасли тормозится целым рядом непреодолимых сложностей: в муниципальных образованиях отсутствуют долгосрочные программы обращения с отходами, не определены объемы и морфологический состав отходов, отсутствуют тарифы на утилизацию отходов, население не готово к селективному сбору отходов. Осуществляя небольшие пилотные проекты на территории отдельно взятых территорий Российской Федерации, власти, инвесторы и общественность могут существенно расширить свой опыт в этой области.

В настоящей работе проведен анализ возможности использования механизма государственно-частного партнерства для реализации проектов в сфере управления коммунальными отходами на Челябинской области.

Состояние инфраструктуры управления отходами на территории Челябинской области

По данным Общероссийской общественной организации «Зеленый патруль» [1], Челябинская область возглавляет список самых экологически неблагополучных регионов России. Экологические проблемы связаны с высоким загрязнением атмосферы, водных ресурсов и отходами производства и потребления. Большое влияние на общую экологическую обстановку Челябинской области оказывает ряд нерешенных вопросов в системе обращения с твердыми бытовыми отходами. По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году, Челябинская область попала в список десяти регионов с наибольшим объемом накопленных твердых бытовых отходов. «Генеральная схема размещения объектов обращения с отходами субъекта Российской Федерации» и «Схемы межмуниципального размещения объектов обращения с отходами субъекта Российской Федерации» на территории области не разработаны и не утверждены, отсутствует региональный кадастр отходов

Мировой и российский опыт реализации экологических проектов с использованием механизма ГЧП

В настоящее время имеется обширный зарубежный опыт [2] реализации проектов ГЧП для решения экологических проблем в различных странах. Например, строительство полигона в Ванкувере (Канада) с утилизацией свалочного биогаза и получением с его использованием электроэнергии. Что касается проектов, реализованных на территории Российской Федерации, то это – реконструкция мусоросжигательного завода № 3 в Москве [3]. Есть примеры проектов в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в Нижегородской и Волгоградской областях на условиях концессии [4]. Пока не реализовано строительство мусороперерабатывающего комплекса в Санкт-Петербурге [4].

Условия формирования проекта ГЧП, приемлемые для привлечения частных инвесторов. Анализ рисков

В настоящее время единственной формой ГЧП, урегулированной специальным Федеральным законом, являются концессионные соглашения (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»).

Таблица 6 – Основные типы ГЧП

№	Сокращение	Расшифровка	Описание
1	ВОТ	Build, Operate, Transfer (Построй-Управляй-Передай)	Концессионный механизм: создание, право пользования (без права собственности) в течение срока соглашения и передача государству
2	ВООТ	Build, Own, Operate, Transfer (Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично вышесказанному, но право собственности на время действия контракта принадлежит частному партнеру
3	*ВТО	Build, Transfer, Operate (Построй-Передай-Управляй)	Аналогично п. 1, только объект передается государству сразу после строительства. Частный партнер обслуживает объект в течение срока действия соглашения, а публичный возмещает затраты регулярными платежами (контракт жизненного цикла).
4	*ВОО	Build, Own, Operate (Построй-Владей-Управляй)	Аналогично п. 2, но по истечении срока соглашения объект остается в собственности

			частного партнера.
--	--	--	--------------------

Окончание таблицы

6

5	ВОМТ	Build, Operate, Maintain, Transfer (Построй-Управляй-Поддерживай-Передай)	Акцент на поддержке жизнеспособности и обслуживании объекта. Право собственности остается у публичного партнера.
6	DBOOT	Design, Build, Own, Operate, Transfer (Спроектируй-Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично п. 2, но в обязанности частного партнера входит и проектирование объекта соглашения.
7	DBFO	Design, Build, Finance, Operate (Спроектируй-Построй-Финансируй-Управляй)	Акцент на обязанности частного партнера финансировать строительство и мероприятия по обслуживанию. Публичный партнер возмещает издержки регулярными платежами.

Нами были рассмотрены следующие юридические схемы реализации проекта:

1. Классическая модель BOOT («build – own – operate – transfer» – «строительство – владение – эксплуатация – передача»), модель BOOT с выкупом объекта за счет бюджетных средств.

2. Модель BOLT

(«build – own – lease – transfer» – «строительство – владение – аренда – передача»), концессионное соглашение.

Модель BOOT. В России классическая модель BOOT не получила распространения, прежде всего из-за несоответствия действующему

концессионному законодательству. Вместе с тем, в России были реализованы отдельные проекты ГЧП с использованием «адаптированной» модели ВООТ, предусматривающей возмещение затрат инвестора за счет бюджетных платежей (модель ВООТ с выкупом объекта за счет бюджетных средств и модель ВООТ с выкупом акций за счет бюджетных средств). Это строительство станций очистки сточных вод в Южном Бутово и г. Зеленограде. Недостатком классической модели ВООТ является невозможность обеспечить закрепление долгосрочных параметров тарифного регулирования.

Модель ВООТ с выкупом объекта за счет бюджетных средств.

Одно из преимуществ модели состоит в том, что отсутствуют риски тарифного регулирования и собираемости платежей, поскольку возмещение инвестиционных затрат осуществляется за счет бюджетных средств. ВООТ с выкупом объекта за счет бюджетных средств не может быть рекомендована для целей реализации проекта из-за высокой степени риска признания Соглашения о ГЧП или его отдельных условий недействительными в случае судебного оспаривания и ограничения применения модели сроками действия муниципальных бюджетов (3 года) и объемами лимитов бюджетных обязательств (в текущем финансовом году и плановом периоде).

Модель BOLT. Правительство Челябинской области в случае реализации данной организационно-правовой схемы, формально не являясь стороной Соглашения о ГЧП, фактически является участником проекта на стороне Публичного партнера и обеспечивает координацию реализации проекта в целом и его финансовое обеспечение путем выделения субсидий Муниципальным образованиям и предоставления государственных гарантий Частному партнеру.

Практика применения модели BOLT в России, в том числе в сфере коммунального хозяйства, отсутствует, в связи с новизной данной модели.

Преимущества модели следующие.

1) Возможность передачи создаваемых объектов в залог в качестве обеспечения обязательств частного партнера перед финансирующими организациями (возникновение права частной собственности инвестора на вновь построенные объекты на период реализации проекта позволяет передать объекты в залог).

2) Отсутствие для инвестора рисков тарифного регулирования (возмещение инвестиционных затрат осуществляется за счет бюджетных средств в виде фиксированных арендных платежей).

3) Отсутствие для инвестора эксплуатационных рисков и коммерческих рисков оказания платных услуг с использованием объекта (инвестор не осуществляет эксплуатацию объекта).

4) Использование гибких инструментов правового регулирования, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

5) Возможность заключения межмуниципального соглашения для проведения единого конкурса на право заключения соглашения о ГЧП в целях реализации комплексного проекта по строительству Объектов на территории нескольких муниципальных образований (в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», но с учетом риска нарушения требований антимонопольного законодательства о проведении торгов).

Наиболее оптимальным является вариант BOLT с участием специально созданного муниципальными образованиями хозяйственного общества, наделенного до проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП правами аренды необходимых земельных участков для целей реализации проекта в соответствии с действующим земельным законодательством Российской Федерации.

Для реализации модели необходимо:

1. Внесение дополнений в Закон Челябинской области от 24.09.2009 № 475-ЗО «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» в части прямого урегулирования модели BOLT и

распространения ее возможности применения на муниципальные образования, входящие в состав Челябинской области; закрепление в рамках реализуемой модели механизмов субсидирования тарифов эксплуатирующих организаций за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и определение источников бюджетного финансирования этих затрат;

2. Предоставление бюджетной гарантии Челябинской области по обязательствам эксплуатирующих организаций;

3. Принятие мер по минимизации рисков оспаривания заключаемых в целях реализации проекта Соглашения о ГЧП и договоров по проекту путем проведения публичных торгов и определение их критериев с учетом земельного законодательства.

Концессионное соглашение.

Заключение концессионных соглашений в целях создания и (или) реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры прямо предусмотрено Федеральным законом. Концессионная модель характеризуется правовой устойчивостью и защищенностью в сравнении с другими моделями ГЧП в связи с наличием правового регулирования на уровне федерального законодательства.

Реализация проекта по модели концессионного соглашения позволяет создание и улучшение объектов коммунальной инфраструктуры без привлечения для этих целей бюджетного финансирования, за счет средств и силами частного инвестора – концессионера, с возвратом инвестиций за счет тарифов (доходов от регулируемых видов деятельности).

Модель обеспечивает возможность строительства и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры за счет средств и силами частного инвестора – концессионера.

Концессионная модель предполагает возврат инвестиций за счет тарифов (доходов от регулируемых видов деятельности), вместе с тем законодательством предусмотрена возможность бюджетного участия (в качестве дополнительного источника финансирования).

В то же время недостатком концессионной модели является невозможность организации единого конкурса на право заключения концессионного соглашения (препятствие в комплексном подходе к реализации проекта), высокие риски концессионера в части возврата вложенных инвестиций, потребность в дополнительном обеспечении привлеченного финансирования за счет собственных активов участников проекта.

Нами был разработан проект на основе ГЧП – Мусороперерабатывающий завод в городе Челябинске.

Проблемы российской системы утилизации бытовых отходов — это и технологическая отсталость объектов, и нехватка места на действующих полигонах. По сравнению с другими инфраструктурными отраслями переработка мусора практически не развивается. Разберемся, что мешает частным инвестициям в этот бизнес.

По данным Росприроднадзора, в стране работает менее 400 предприятий по сортировке и утилизации твердых бытовых отходов (ТБО), всего существует 1092 полигона, практически повсеместно наблюдается приближение к пороговой емкости объемов захоронения. На переработку отходов в индустриальных масштабах не перешел ни один из регионов. Рынок утилизации развит слабо: из всего объема отходов лишь 5% перерабатывается, остальное просто зарывается в землю.

Согласно данным рейтинга развития ГЧП в субъектах РФ на февраль 2016, из 131 проекта ГЧП, реализуемого на территории РФ, 7 относятся к концессионным проектам в сфере обращения с ТБО. Концессионные соглашения, называемые в мировой практике Build, Transfer, Operate,— это форма партнерства, при которой инвестор проектирует и строит объект, а затем на протяжении определенного срока — 10, 15, 20 лет — ведет его эксплуатацию, предоставляя услугу и возвращая, таким образом, свои вложения в строительство. Как только срок соглашения заканчивается, инвестор передает право владения и пользования государству. Концессия — единственная модель ГЧП, закрепленная законодательно на федеральном

уровне. Ее используют для реализации масштабных и дорогостоящих проектов".

Город Челябинск остро нуждается в развитии инфраструктуры переработки ТБО. Ежегодно город производит около 850 тысяч тонн отходов. Лишь на ликвидацию незаконных свалок тратится до 60 миллионов рублей, недешево обходится и обслуживание официальных полигонов. Разработанная на Южном Урале инвестиционная программа утилизации ТБО оценивается в астрономические 32 миллиарда рублей, что вызывает сомнения в ее осуществимости.

Характеристика сферы ТБО

Социальная значимость.

Сфера обращения ТБО является примером общественного блага, которому присущи все признаки общественных благ: неделимость, отсутствие конкуренции в потреблении и неприсвоимость. От результатов организации обращения ТБО напрямую зависит экологическая безопасность граждан. Поэтому данная сфера находится в ведении государства.

Процесс обращения с отходами включает в себя несколько взаимосвязанных этапов.



Рисунок 2 -Процесс обращения с отходами

Сбором отходов занимаются домовладельцы, управляющие компании ЖКХ, ТСЖ, предприятия. Перевозка ТБО – это вывоз мусора с мест сбора отходов до сортировочной станции. Сортировка ТБО осуществляется на мусоросортировочных станциях. Переработка ТБО производится на мусороперерабатывающих заводах. Захоронение отходов происходит на полигоне возле поселка Полетаево.

Согласно официальным данным, на территории Российской Федерации в отвалах и хранилища накоплено более 80 млрд. тонн твердых промышленных и бытовых отходов, при этом количество таких отходов ежегодно увеличивается на 7 млрд. тонн, что создает реальную угрозу здоровью населения и наносит значительный вред окружающей среде.

В настоящее время в России 81 % отходов свозится на полигоны, 13 % – сжигается, 6 % идет на промышленную переработку. Для сравнения - в США 55% ТБО свозится на полигоны для захоронения, 12,5% сжигается с целью получения энергии и тепла, 32,5% перерабатывается. Для стран ЕС характерна следующая ситуация: 40% ТБО хранится на полигонах, 40% - перерабатывается, 20% - сжигается.

По данным экспертов на данный момент в большинстве регионов основным способом утилизации отходов производства и потребления является захоронение, ежегодно только под полигоны твердых бытовых отходов отчуждается около 1 тыс. кв. км плодородных земель. При этом если в областных центрах регионов были попытки создания мусороперерабатывающих заводов с минимальной долей захоронения, то в муниципальных образованиях в силу отсутствия на их территориях цивилизованной системы утилизации отходов производства и потребления – исключительно несанкционированные свалки. Главным недостатком данной технологии утилизации является то, что свалки – источник загрязнения почв, грунтовых вод, атмосферы токсичными химикатами, высоко токсичными тяжелыми металлами, свалочными газами, а при возгорании мусора – диоксинами, фуранами и бифенилами. Кроме того, ресурсы многих полигонов вблизи городов исчерпаны. Такая ситуация наблюдается и в городе Челябинске.

Государственное регулирование

Сформировавшаяся к настоящему времени система государственного регулирования обращения с отходами в России и законодательство в этой области имеют преимущественно природоохранный характер. Существующая нормативная база, регулирующая сферу обращения с отходами производства и

потребления, не раскрывает методы правового и экономического регулирования в области вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос распределения полномочий в сфере обращения с отходами между органами государственной и муниципальной власти. Сложившаяся в России система государственного регулирования не выделяет переработку вторичных ресурсов в автономный объект государственного управления. Регулированием отрасли обращения ТБО занимается множество различных структур, включая федеральные органы исполнительной власти (Минприродразвития России, Минпромнауки России, Госстрой России, Минздрав России, МЧС России, МВД России) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Все они осуществляют свою деятельность на принципах лишь ведомственного подхода в пределах возложенных на них задач и предоставленных полномочий.

Федеральными исполнительными органами осуществляется деятельность надзора и контроля в области обращения с отходами, а все полномочия по организации системы обращения с отходами возложены на местные органы исполнительной власти. Первым нужно не допустить или ограничить негативное воздействие на окружающую среду, вторым обеспечить чистоту территорий и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. На лицо несоответствие интересов государственных и муниципальных властей. Другой парадокс заключается в том, что «надзорные органы заинтересованы как в сохранении своего максимального контроля в области обращения с отходами, так и в сохранении и приумножении номенклатуры и количества отходов. Результативность работы этих органов оценивается количеством выявленных нарушений и объемом собранных платежей за размещение отходов в окружающей среде. Экономические интересы надзорных органов направлены на расширение ограничений и запретов, что прямо противоположно экономическим интересам здорового бизнеса» [12].

Таким образом, государство не может обеспечить надлежащее эффективное управление сферой ТБО, пользуясь лишь методами регулирования. Отсутствуют экономически эффективные нормативно-правовые, институциональные и организационные инструменты управления в области обращения с отходами.

Организация бизнеса в сфере обращения ТБО.

Сфера ТБО может быть рассмотрена как бизнес, который как любой бизнес требует затрат и может приносить доход.

Многие годы существовал опыт организации сбора и переработки ТБО муниципальными предприятиями, однако, как показала практика, этот способ решения проблемы (организации бизнеса) не эффективен. Причина очевидна – государство (муниципалитет), реализует данную деятельность за счет бюджетных средств и не заинтересовано в получении прибыли. Это приводит к исключительно экстенсивному способу ведения бизнеса в данной сфере.

Однако вовлечение отходов производства и потребления в хозяйственный оборот в качестве вторичных источников сырья и энергоресурсов может давать значительный экономический эффект.

Логичным является привлечение в сферу управления ТБО частного бизнес. В этом случае государство будет управлять данной отраслью, выступая в качестве регулятора. В целом роль государства в формировании и развитии рынка вторичных ресурсов заключается в создании нормативно-правовых, экономических и организационных условий для эффективного вовлечения вторичных ресурсов в хозяйственный оборот, обеспечении свободной конкуренции хозяйствующих субъектов, контроле соблюдения всеми участниками рынка экономического правопорядка, защите их прав и экономических интересов.

Применяемую на сегодняшний день модель управления сферой ГЧП и взаимодействия органов исполнительной власти муниципалитетов и частного бизнеса можно представить следующим образом (рисунок 3).

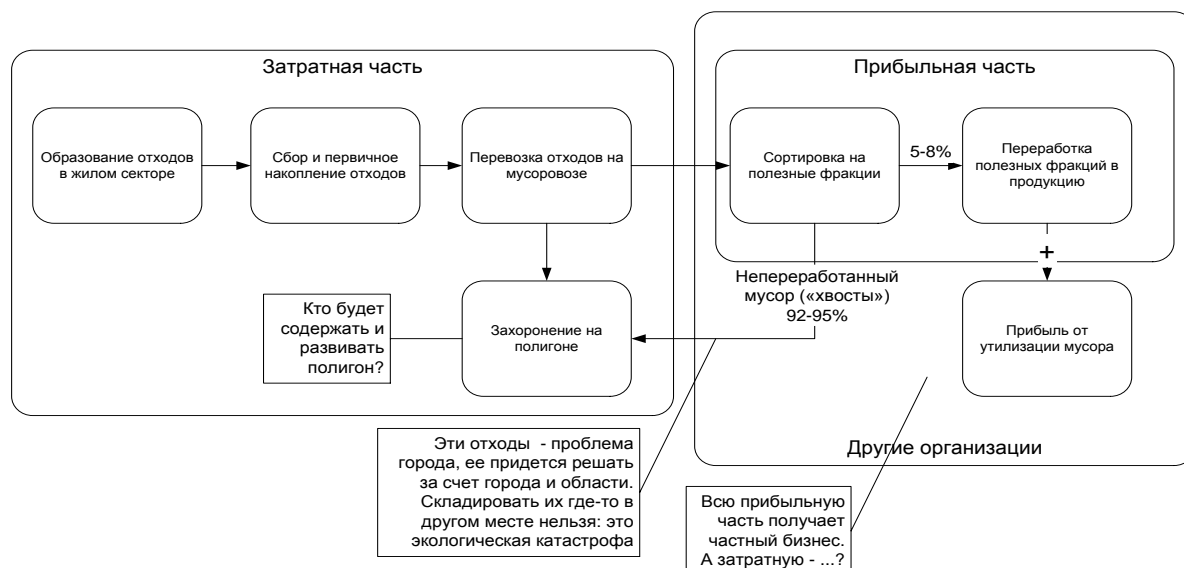


Рисунок 3- Типовая схема по обращению с отходами потребления и производства

Как показано на схеме, вся затратная часть ложится на бюджет города, а вся прибыльная остается у частных организаций. Цель этих организаций: получение прибыли от обращения только с коммерческими отходами (ценным вторсырьем), а не решение экологических проблем региона. Это приводит к неполной и некачественной утилизации отходов: остатки от переработки мусора ложатся тяжелым бременем на город и область. Более того, никто из владельцев данного бизнеса не собирается заниматься уже имеющимися свалками мусора, так как это экономически невыгодно. Таким образом, данная модель взаимодействия не решает проблемы муниципалитетов в сфере обращения ТБО.

Модель управления сферой обращения ТБО на основе государственно-частного партнерства

Наша гипотеза заключается в том, что для эффективного управления сферой ТБО (оказания муниципальных услуг по утилизации ТБО) взаимоотношения между государством и бизнесом должны строиться на основе партнерства. Государственно-частное партнерство может стать такой моделью организации бизнеса в сфере обращения ТБО.

Применение модели ГЧП позволит организовать взаимоотношения власти и бизнеса наиболее рационально, благодаря специфическим свойствам ГЧП:

1. Партнерский характер взаимоотношений.
2. Консолидация активов и ресурсов.
3. Распределение рисков.
4. Ориентация на результат на протяжении продолжительного периода времени.
5. подход по принципу «полного жизненного цикла».
6. Применение новых моделей финансирования.

Анализируя специфику сферы обращения ТБО, а также состояние данной отрасли в регионе и проводимую политику региональных властей, определим требования, которым должны соответствовать модели взаимодействия органов власти и бизнеса для решения задач санитарной очистки и утилизации ТБО:

- 1) единство целей трех сторон: государство - оказание качественной услуги, бизнес – выгодное вложение капитала в сферу ТБО, общество – благоприятная экология в регионе;
- 2) четкое распределение обязанностей всех участников процесса;
- 3) минимизация и распределение рисков;
- 4) решение вопроса о переходе прав собственности на объекты обращения с отходами;
- 5) бесперебойное и надежное выполнение задач по утилизации ТБО;
- 6) создание условий получения дохода бизнесом для возврата инвестиций и получения прибыли.

Разнообразие форм ГЧП позволяет выбрать ту модель, которая наиболее соответствует целям и представлениям органа власти. При выборе модели взаимодействия необходимо учесть несколько факторов.

Фактор 1. Нацеленность органа власти на получения прибыли

Возможны два варианта. Первый - освободится от несвойственной муниципалитету функции, но качественно предоставить услугу в утилизации

отходов населению. Второй - самому муниципалитету зарабатывать в данной сфере деятельности.

В первом случае необходимо разработать механизмы передачи всех полномочий бизнесу, а муниципалитету перейти к контрольно-регулирующим функциям. Для этого, прежде всего, нужна политическая воля органа власти. Кроме того, необходимо мотивировать инвестора. Чтобы получить на выходе качественную услугу и решение экологических проблем, нужно создать бизнесу условия максимального благоприятствования: предоставить земли и объекты, которые имеют государственную регистрацию и закрепленные права на собственность, освободить от арендных платежей, оптимизировать налогообложение. Кроме того, предусмотреть возможность взаимного финансирования государством и бизнесом данной области.

В случае если муниципалитет собирается зарабатывать в данной отрасли, то муниципалитету нужно передать все активы по обращению с отходами в аренду. В этом случае не приходится рассчитывать на инвестиции бизнеса, т.к. бизнес ничего не получает в собственность и платит аренду за имущество. Даже если частный инвестор по договору вкладывает свои средства в строительство завода, он старается минимизировать вложения, т.к. это не будет его собственностью. Это напрямую может отразиться на экологии. Сам муниципалитет также неохотно вкладывает средства в развитие отрасли переработки твердо – бытовых отходов, так как все передано в аренду и является заботой арендаторов. Анализируемые выше примеры иллюстрируют данную модель взаимоотношений.

Фактор 2. Нацеленность органа власти на развитие конкуренции в сфере

ТБО

В условиях рыночной экономики и в соответствии с целью поддержки малого и среднего бизнеса государство стимулирует развитие конкуренции. Однако, по нашему мнению, конкуренция в сфере обращения с ТБО нежелательна.

«Специфика формирования финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг определяется рядом характерных особенностей данного сектора, таких как, незаменимость услуг, их социальная значимость, естественная монополизация товарных рынков в рамках границ территорий, ограничивающих возможность использования рыночных инструментов» [10].

Наличие естественной технологической монополии в коммунальном секторе ставит под вопрос возможность развития в ней конкурентных начал. М. Фридман, рассматривая вопросы вмешательства государства в деятельность технической монополии, в том числе посредством финансового регулирования, отдает предпочтение частной монополии в сравнении с государственной монополией или государственным регулированием. Он обосновывает свою приверженность частой монополии тем, что «...в быстро меняющемся обществе условия, порождающие техническую монополию, тоже часто меняются, ... и государственное регулирование, и государственная монополия станут реагировать на такое изменение условий менее гибко и будут менее склонны к самоупряднению, чем частная монополия» [24].

В связи с тем, что сфера переработки ТБО очень затратная и ее рентабельность напрямую зависит от объема переработанного мусора, то в условиях ограниченности ресурсов и установленного постоянного тарифа за утилизацию ТБО, конкуренция между перерабатывающими предприятиями приведет к нехватке сырья для всех участников рынка, что неминуемо повлечет за собой банкротство ряда перерабатывающих предприятий. Учитывая этот риск, инвестор не будет вкладываться в эту сферу деятельности.

Исходя из вышесказанного, мы считаем, что нужно не передавать локальные объекты по обращению с отходами, а решать вопрос комплексно. В регионе нужно создать одного оператора, с которым будет заключено соглашение, и который будет управлять всем процессом обращения ТБО.

Описание модели организации сферы обращения ТБО на основе ГЧП.

Первым шагом должно стать изменение отношения к ТБО. Твердо-бытовые отходы - это не МУСОР, от которого надо избавляться, а ТОВАР, который можно покупать и продавать как ценное сырье для дальнейшей переработки в продукт. Тогда меняется весь смысл в отношении к данной сфере.

Выстраивая нашу модель, мы полагаем как исходные условия что, во-первых, государство готово полностью отдать данную сферу деятельности в управление бизнесу и получать качественную услуг (а не зарабатывать), и, второе, что государство не будет развивать в данной сфере конкуренцию, так как, на наш взгляд, это не целесообразно.

Рассмотрим модель управления процессом обращения с ТБО.

Государство все управление по обращению с ТБО передает управляющей компании (далее - УК). Функции УК:

- является фондодержателем всех финансовых потоков (получают весь тариф с поставщиков ТБО; получают плату от потребителей вторсырья и готовой продукции);
- выполняет функции оператора всего процесса;
- оплачивает перевозчикам ТБО за доставку мусора на МПЗ (покупает мусор у перевозчика);
- является инвестором строительства МПЗ (формирует все инвестиционные составляющие при строительстве МПЗ).

УК контролирует все материальные и финансовые потоки, что позволяет планировать свою хозяйственную деятельность. Тариф будет обеспечивать деятельность всего процесса по обращению ТБО, а средства от реализации вторсырья и готового продукта обеспечат возврат инвестиций.

Оплата перевозчику за доставленный на МПЗ мусор будет стимулировать их к тому, чтобы привозить больше ТБО. Чем больше привозят, тем больше получают. Следовательно, у перевозчиков не будет интереса свозить отходы в лес. Наоборот, для увеличения своей прибыли перевозчики начнут разбирать несанкционированные свалки. Кроме того, если ввести отдельный тариф за

раздельный мусор, то, возможно, перевозчики наладят систему приема раздельного мусора на местах локализации отходов (мусорные площадки, пункты приема вторсырья).

Наличие достоверной информации о постоянных потоках и объемах отходов даст возможность формировать инвестиционную политику предприятия, что позволит УК планировать строительство завода по изготовлению готовой продукции. Дополнительной мотивацией к строительству завода по производству продукции из вторсырья будет являться госзаказ на продукцию, например, для коммунального хозяйства (контейнеры для сбора отходов, малые садово-парковые формы - скамейки, урны и т.д. из отходов пластмасс).

Правоотношения участников предлагаемой модели должны быть оформлены в виде соглашений и договоров. УК создается в форме акционерного общества. Муниципалитет заключает соглашение с УК о государственно-частном партнерстве с целью управления процессом обращения с ТБО, а также строительства и эксплуатации комплексов по переработке ТБО сроком на длительный период (25-30 лет, количество лет рассчитываются из срока возврата инвестиций). Проект предлагается реализовать по схеме DBFOT (Проектирование, Финансирование, Строительство, Эксплуатация и Передача) в соответствии с законом № 115-ФЗ от 21.07.05 «О концессионных соглашениях». Данная схема предполагает, что частный бизнес проектирует, финансирует, строит новые сооружения на основе долгосрочного концессионного соглашения и эксплуатирует их в период действия этого соглашения. По истечении срока действия соглашения право собственности передает муниципалитету.

Муниципалитет передает УК земельные участки и объекты по обращению с ТБО в долгосрочную аренду. УК как оператор процесса по обращению с ТБО заключает соглашения с перевозчиками ТБО на поставку отходов, а также с генеральным подрядчиком для строительства МПЗ.

Финансовый механизм взаимодействия муниципалитета и УК, представленный на рисунке 5. В доходную часть УК входят тариф,

получаемый от поставщиков мусора, средства от продажи вторсырья и готовой продукции, произведенной от вторсырья. Кроме того, УК вносит свои средства, привлекает средства кредиторов и инвесторов.

Форма ГЧП позволяет использовать новые модели финансирования. В рамках модели предполагается использовать проектное финансирование. Целью проектного финансирования является увеличение капитала для создания окупаемой структуры (интересы инвесторов) и снижение рисков заинтересованных сторон через их распределение, что способствует лучшему управлению финансами и предотвращению рисков.

Финансовые потоки выстраиваются следующим образом. УК заключает кредитное соглашение с банком. Муниципалитет также заключает соглашение с банком, выступая гарантом стабильности политических интересов города в реализации проекта. Банк в свою очередь дает муниципалитету гарантию того, что в случае нестабильного финансового положения инвестора и невозможности им продолжить строительство, банк выделит необходимые средства на завершение проекта.

Муниципалитет может выступить инвестором, внося средства на строительство объектов обращения с ТБО (полигоны, строения). Однако, можно предположить, что муниципалитет не будет передавать деньги УК, а выделит средства на строительство полигонов и выберет по конкурсу подрядчиков, которые осуществят это строительство. Тогда муниципалитет войдет в акционерный капитал УК проекта готовыми объектами. В таком случае, форма ГЧП может быть изменена на форму DBFO (Проектирование, Финансирование, Строительство и Эксплуатация).

Затратную часть в данной модели составляют платежи перевозчикам твердо-бытовых отходов, расходы на строительство и функционирование МПЗ, содержание полигонов, арендная плата согласно концессионному договору (за долгосрочную аренду земли под МПЗ, полигоны), выплаты по кредитам, дивиденды.

Существует возможность минимизировать расходы УК с целью ускорить возврат инвестиций. В соответствии с поправками в Федеральном законе «О концессионных соглашениях», концессионная плата концессионным соглашением может не предусматриваться «в случае реализации концессионером производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) или с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), а также в случаях, если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие концедентом на себя части расходов на создание и (или) реконструкцию, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения» [21].

Отдельного внимания заслуживает вопрос управления рисками. Распределение рисков напрямую зависит от выбранной модели ГЧП. Для нашей модели управления отраслью обращения с ТБО была составлена матрица распределения ключевых рисков (таблица 7).

Таблица 7 - Матрица распределения ключевых рисков

Ключевые риски	Город	УК	Генеральный подрядчик	Кредиторы
Предоставление земельных участков	+			
Строительство, включая проектирование и получение разрешений		+	+	+
Соответствие технологическим требованиям		+	+	+
Инфляция и стоимость	+	+	+	

коммунальных услуг*				
------------------------	--	--	--	--

Окончание таблицы

7

Страхование		+		
Форс-мажор	+	+		
Изменение в законодательстве	+	+	+	
Влияние на окружающую среду существующей площадки	+			
Влияние на окружающую среду нового завода		+	+	+
Досрочное прекращение СГЧП – по вине города	+			
Досрочное прекращение СГЧП – по вине УК		+		+
Дефолт основных подрядчиков		+		+
Дефолт субподрядчика			+	

(*) риск инфляции на периоде строительства принимает на себя город, а в дальнейшем он переносится на подрядчика-оператора

В предлагаемом варианте у города остаются риски предоставления земель, что напрямую зависит от политической воли руководства муниципалитета. Город берет на себя правовые и политические риски (изменение законодательства и политики в сфере обращения ТБО), экономические риски общего характера (инфляция). Все остальные риски будет нести бизнес.

Данная модель может быть использована и в случае иных входных условий. Рассмотрим вариант, когда муниципалитет захочет сам «зарабатывать» на отрасли ТБО. Тогда муниципалитет будет владеть 100% акций УК. В этом случае город не передает земли и объекты бизнесу. Взаимоотношения с частным бизнесом ограничатся лишь тем, что частные компании будут привлечены как подрядчики для строительства объектов, само муниципальное имущество будет передано бизнес-структуре в управление на условиях договора аренды. Подрядчики будут выбираться на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд». Возникнут другие риски, главные из которых отсутствие у бизнеса заинтересованности эффективно управлять арендованным имуществом, стремление получить «быстрые» деньги за переработку ценных фракций ТБО, нарушения обязанностей по выполнению контрактов на строительство объектов. Городу придется вкладывать большие средства на строительство объектов для переработки ТБО, затрачивать больше сил на управление этой схемой, осуществлять детальный контроль исполнения бизнесом своих обязательств, это потребует привлечения больших человеческих ресурсов. Эти риски нужно учитывать городу, определяя свою политику и цели в сфере управления отраслью ТБО.

Таким образом, предлагаемая нами модель управления отраслью ТБО выстроена на основе партнерских отношений государства и бизнеса. Использование модели с предложенными исходными условиями позволит максимально эффективно организовать взаимодействие властных структур и

бизнеса и обеспечить качественную санитарную очистку территории края от ТБО.

Сектор твердо-бытовых отходов представляет собой пример отрасли высокой социальной значимости, обладая всеми признаками общественного блага, поэтому находится в сфере ответственности государства.

Муниципалитетам не выгодно заниматься сбором, вывозом, переработкой и хранением ТБО, так как муниципальные предприятия не нацелены на получение прибыли. Муниципалитеты передают неспецифическую услугу по утилизации отходов частному бизнесу. Однако частные предприятия ведут бизнес не достаточно эффективно, не имея долгосрочных гарантий управления объектами переработки ТБО, заинтересованности в рациональном использовании и переработке ТБО. В результате, стремясь за быстрой прибылью, концентрируют свое внимание на ценных фракциях отходов и не решают проблемы очистки территорий от ТБО. Кроме того, частный бизнес склонен к недобросовестному поведению в силу несовпадения целей муниципалитета и частного оператора, а также неэффективности государственного регулирования.

Мы рассмотрели примеры организации сферы утилизации ТБО на примере одного из регионов России. В результате были выявлены проблемы функционирования данной отрасли ТБО и определены их причины.

Основываясь на теоретических исследованиях государственно-частного партнерства, была выдвинута гипотеза о том, что управление сферой ТБО нужно осуществлять на основе партнерских отношений государства и частного инвестора. Именно специфические особенности ГЧП, такие как партнерский равноправный характер, консолидация ресурсов, распределение рисков, наличие общей цели и нацеленность на результат, долгосрочный период отношений, подход «полного жизненного цикла», позволят организовать эффективное управление сферой ТБО. В итоге была разработана модель управления сферой ТБО на основе государственно-частного партнерства.

Таким образом, выводы сделаны в результате исследования одного региона. Для построения и обоснования теоретической модели управления сферой ТБО на основе ГЧП, требуется дополнительное исследование функционирования сферы ТБО в других регионах России, а также исследование функционирования других отраслей, являющихся общественным благом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках настоящего исследования были рассмотрены теоретические основы государственно-частного партнерства. В частности, представлены различные подходы к понятию ГЧП в разных странах, и проведен их сравнительный анализ. В результате анализа выявлены общие характеристики механизма государственно-частного партнерства: объединение усилий государственного и частного секторов, длительный характер взаимодействия партнеров и высокая социальная значимость проекта.

Рассмотрен зарубежный и российский опыт применения механизмов государственно-частного партнерства. В ходе рассмотрения было выявлено, что наиболее сильное развитие получила концессионная форма партнерства, а крупные инфраструктурные проекты и создание объектов транспорта являлись приоритетными для государств.

Кроме того, систематизированы формы реализации проектов ГЧП в России, а также механизмы его применения за рубежом. В результате определено, что за рубежом существует более многочисленная и гибкая система механизмов государственно-частного партнерства, учитывающая потребности государства и возможности частных фирм.

Далее проведен сравнительный анализ зарубежного опыта применения государственно-частного партнерства. В частности, была рассмотрена классификация стран по степени интеграции ГЧП в экономику государства по трем группам: «продвинутые», «промежуточные» и «опоздавшие» страны.

Выявлены отличия системы ГЧП «продвинутых» стран и России. К ним относится уровень развития законодательства и центров ГЧП, выбор приоритетных сфер для реализации проектов такого типа и количество форм его использования.

В следующей части исследования был проведен анализ развития ГЧП в современных российских условиях. Особое внимание уделено нормативно-правовому регулированию в данной сфере. Рассмотрено законодательство о государственно-частном партнерстве на федеральном и региональном уровнях. Определены основные барьеры развития государственно-частного партнерства в России. К ним относятся:

1.Отсутствие единого понимания ГЧП среди чиновников и представителей бизнеса в регионах. Из-за разной его трактовки каждый регион развивает данное направление исходя из своего видения проектов;

2.Неравномерность развития нормативно-правовой базы, способная отпугнуть потенциальных инвесторов или создать преимущества для одного региона, что в дальнейшем может привести к увеличению разрыва между преуспевающими и отстающими регионами;

3.Неспособность регионов подготовить ГЧП проект к конкурсу, подробно описав все нюансы, касающиеся рисков, инвестирования, дохода, предпочтений и т.д. в силу низкой квалификации и отсутствия опыта. государственных и муниципальных служащих

4.Неравные права партнеров при реализации ГЧП.

У государства всегда больше возможностей и прав, что негативно сказывается на желании частных инвесторов участвовать в проектах ГЧП.

В завершении предложены некоторые рекомендации по совершенствованию государственно-частного партнерства в России. В частности, необходимо продолжить совершенствование законодательной основы, провести детализацию форм, возможна разработка типовых форм соглашений и контрактов для различных отраслей экономики и потребностей общества. Целесообразно развитие институтов и центров ГЧП не только на федеральном,

но и на региональном уровне, обмен опытом между субъектами, популяризация и оказание информационной поддержки проектам.

Особую практическую значимость работы придает разработка проекта ГЧП по переработке твердых бытовых отходов в Челябинске. Предложены различные подходы, позволяющие решить данную проблему.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2 О некоммерческих организациях – Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

3 О защите конкуренции – Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс]. – режим доступа: – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

4 О внесении изменений в ФЗ «О концессионных соглашениях» - Федеральный закон от 30.06.2008, № 108-ФЗ. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5 Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса. - Федеральный закон от 30.12.2004 г, № 210-ФЗ – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

6 Об управлении и распоряжении государственной собственностью Свердловской области. – Законы Свердловской области от 07.04.2003, № 192-ОЗ – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7 О разграничении полномочий между органами государственной власти области в сфере организации государственно-частного партнерства .- Законы Свердловской области от 28.03.2012, № 264-ОЗ, – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8 О региональном инвестиционном фонде Свердловской области.- Законы Свердловской области от 28.03.2012, № 264-ОЗ – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9 Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий на возмещение затрат по благоустройству автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения области в рамках государственно-частного партнерства. - Постановления Правительства

Свердловской области от 07.02.2011, № 54 – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (действующая ред. от 30.09.2015), – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11 Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – М., 2010. – с.128.

12 Батлер, У.Э. Корпорации и ценные бумаги по праву России и США / У.Э. Батлер, М.Е. Гаши-Батлер. – М., 1997. – 122 с.

13 Белоусов, О.В. Правовые формы предпринимательских объединений по законодательству ФРГ и России / О.В. Белоусов. – Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 1998. – 189 с.

14 Болдырева И.А. Экономика и управление в сфере услуг /И.А. Болдырева // Евразийский международный научно-аналитический журнал «Проблемы современной экономики». - №3(31).

15 Болдырева И.А. Экономика и управление в сфере услуг /И.А. Болдырева // Евразийский международный научно-аналитический журнал «Проблемы современной экономики». - №3(31).

16 Букринская Э. Логистическое обеспечение рециклинга ТБО в мегаполисе. / Э. Букринская // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2006. - №4.

17 Быков Д.Е. Предложения по совершенствованию законодательства в сфере обращения с отходами / Д.Е. Быков, Н.Г. Гладышев // Аналитический вестник Совета федерации ФС РФ. – «О состоянии и проблемах правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления». – 2008. - № 8 (353).

18 Варнавский В.Г. Экономика, экономическая теория. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика // М.: Наука, 2002. – 168с.

19 Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. «Государственно-частное партнерство. Теория и практика». – ГУ-ВШЭ, 2010. – 246с.

20 Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора, М.: «Наука», 2005 г. - с.315.

21 Водопьянов В. Мусороповод. / В. Водопьянов // Газета Коммерсантъ – Прикамье. - 03.03.2010. -№ 36 (4334).

22 Глумов Е. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования / Е. Глумов // Журнал «Корпоративный юрист». – Май 2009. - №5.

23 Голикова, В.В Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России / В.В. Голикова // Общественные науки и современность. – 2011. – № 3. – С. 26–35.

24 Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России: Издание Совета Федерации. – 2009 г. – с. 129.

25 ГЧП-журнал - 2013 г. - №1.

26 Глумов Е. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования / Е. Глумов // Журнал «Корпоративный юрист». – Май 2009. - №5.

27 Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка в 4-х томах / В.И. Даль. – М., 1994. – Т. 2. – 2800 с.

28 Дерябина М.А., Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства// Доклад подготовлен при финансовой поддержке РГНФ проекты № 06-02-00189а и № 04-02-00131а.

29 Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. – ИЦ «Апельсин», 2010.

30 Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Дело АНХ, 2010. – с. 120.

31 Кабашкин В.А., О.М. Махаева Государственно-частное партнерство в Великобритании и Ирландии: Серия: «Мировая экономика. Современное взаимодействие власти и бизнеса» – М.: ООО «МИЦ», 2010 – с. 132.

32 Карева Е. И. Специфика внутреннего долга Российской Федерации / Е. И. Карева // Молодой ученый. — 2015. — №1. — С. 229-231

33 Касаткин, Г.И. Формы общественных объединений предпринимателей и проблемы их взаимодействия с государством / Г.И. Касаткин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2008. — № 9. — С.52–55.

34 Кашанина, Т.В. Корпоративное право (Право хозяйственных товариществ и обществ): Учебник / Т.В. Кашанина. — М., 1999. — 673 с.

35 Кулагин, М.И. Избранные труды / М.И. Кулагин. — М., 1999. — 330 с.

36 Кулагин, М.И. Предпринимательство и право: Опыт Запада / М.И. Кулагин. — М., 1992. — 182 с.

37 Лаптев, В.В. Правовое положение промышленных и производственных объединений / В.В. Лаптев. - М.: Наука, 1978. — 278 с.

38 Мамченко О.П., Долженко И.А. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики // Научный журнал «Известия» Алтайского государственного университета. — 2010 г. - №2. — с. 246.

39 Петухов, В.Н. Корпорации в российской промышленности: Законодательство и практика / В.Н. Петухов. — М., 1999. — 243 с.

40 Петухов, В.Н. Некоторые вопросы административно-финансового регулирования организации и деятельности корпораций в России / В.Н. Петухов // Право и экономика. — 2000. — № 4. — С.44–48.

41 Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // ЕЭК ООН, Нью-Йорк, Женева, 2008.

42 Приймак О.А. О проблемах нормативно-правового обеспечения внедрения ресурсосберегающих технологий и вовлечения отходов в хозяйственный оборот / О.А. Приймак, Б.В. Боравский, В.Л. Гончаренко // Аналитический вестник Совета федерации ФС РФ. — «О состоянии и проблемах правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления». — 2008. - № 8 (353).

43 Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. – A Deloitte Research Study, 2006.

44 Coulson A., (2005) "A plague on all your partnerships: theory and practice in regeneration", International Journal of Public Sector Management, Vol. 18 Iss: 2, pp.151 – 163.

45 Friend J., (2006) "Partnership meets politics: managing within the maze", International Journal of Public Sector Management, Vol. 19 Iss: 3, pp.261 – 277.

46 Greve, C. Contracting for public services. – Routledge, 2008.

47 Grimsey, D. and Lewis, M. (2002), "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects", International Journal of Project Management, Vol. 20, pp. 107-118.

48 Hodge G. Risks in Public-Private Partnerships: shifting, sharing or shirking? // Asia Pacific Journal of Public Administration 26(2): 157 – 179. 2006.

49 Private Participation in Infrastructure Database. Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF: [Электронный ресурс] - Режим доступа к ст.: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx

50 Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Washington, DC : Government Finance Research Center, Government Finance Officers Association, c1985.

51 Wettenhall R., (2007) "ActewAGL: a genuine public-private partnership?", International Journal of Public Sector Management, Vol. 20 Iss: 5, pp.392 – 414

52 Финансирование проектов государственно-частного партнерства: финансовые инструменты развития [Электронный ресурс] / Информационная справка – Москва – 2009

53 Фридман М. Капитализм и свобода / М. Фридман. - М.: Новое изд-во, 2006.

54 Хасанов Р.Х. Риски проектов частно-государственного партнерства [Электронный ресурс] / Р.Х. Хасанов// – Омск, ВЗФЭИ. – 2007

55 Черниговский М. Гармонизация законодательства в сфере государственно-частного партнерства. [Электронная статья] / М. Черниговский - Режим доступа к ст.: <http://council.gov.ru/files/>