

КОНЦЕССИЯ КАК ЭФФЕКТИВНАЯ ФОРМА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

СУХОВА ВАЛЕНТИНА ЕГОРОВНА

Государственный университет морского и речного флота
имени адмирала С. О. Макарова (Воронежский филиал),
г. Воронеж, Российская Федерация, e-mail: vfspguk@mail.ru

ТУРБАНОВА НАТАЛИЯ МИХАЙЛОВНА

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный лесотехнический университет им. Г. Ф. Морозова»,
г. Воронеж, Российская Федерация, e-mail: hatallia73@bk.ru

Одним из факторов эффективного управления экономикой страны является формирование и развитие различных институтов взаимодействия государства и общества, в том и числе и в рамках проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). В настоящее время наибольшее число государственно-частного партнерства реализовано в формате концессии. Доказано, что в современной сложной экономической ситуации именно государственно-частное партнерство, реализуемое в форме концессии, способно стать продуктивной формой сотрудничества государства и бизнеса. В статье рассмотрены достоинства и преимущества концессионной модели, проанализированы этапы, предшествующие моменту заключения концессионного соглашения. В ходе анализа практики реализации проектов выявлен ряд проблем, связанных в первую очередь с неурегулированностью порядка предоставления концессионеру земельных участков из государственной (муниципальной) собственности под проекты, реализуемые на основании концессионных соглашений. Установлено, что при всех своих очевидных преимуществах использование концессионных форм государственного управления имущественными комплексами отдельных регионов и муниципалитетов сталкивается с рядом серьезных препятствий в существующее региональное законодательство защищает интересы государства, а уже потом экономические интересы частного инвестора. Установлено, что концессионер может и не достичь расчетных показателей в связи с изменениями рыночных условий, при этом понесенные издержки окажутся некомпенсированными. В какой степени региону удастся решить эти проблемы, насколько полной, непротиворечивой, качественной будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов концессионной деятельности во многом зависит успех или неудача реализации концессионного соглашения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, концессионное соглашение

Вопрос об эффективном управлении государственным, муниципальным имуществом продолжает оставаться актуальным. Более того, привлечение частных инвестиций в муниципальную экономику при условии сохранения муниципальной собственности на активы позволяет решить задачи социально-экономического характера, стоящие перед органами местного самоуправления [1].

Важность взаимодействия государства и бизнеса на базе партнерских отношений широко признается многими правительствами, что отражается на их бюджетных ассигнованиях, законодательстве и выработке соответствующих программ. Объединение ресурсов и участия государства и частного сектора на основе строгого соблюдения паритета

интересов, справедливого распределения рисков обеспечивает не только успех реализации проектов, но и развитие предпринимательства.

Эти отношения строятся на основе различных форм государственно-частного партнерства приобретающего разнообразные формы: контракты на обслуживание; контракты на управление; договоры об аренде; контракты на строительство, эксплуатацию и их разновидности; концессия (табл. 1).

Применительно к управлению имуществом муниципальных образований наиболее прогрессивной формой ГЧП является концессия.

Концессия – это форма договора о передаче в пользование комплекса исключительных прав, принадлежащих правообладателю. Передача в концессию осуществляется на возмездной основе

на определенный срок или без указания срока. Объектом договора может быть передача прав на эксплуатацию природных ресурсов, предприятий, оборудования и иных прав.

Можно выделить ряд характерных признаков концессии:

- ее предметом всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства или

муниципального образования, а целью – удовлетворение общественных нужд и потребностей;

- одним из субъектов концессионного соглашения выступают органы исполнительной власти государства или муниципалитета;

- концессия всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение) и опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

Таблица 1

Характеристика форм ГЧП

Форма ГЧП	Собственность на активы	Эксплуатация и техническое обслуживание	Капитальные вложения	Коммерческий риск	Длительность	Вид договора
Контракт на обслуживание	Государственная	Государственный и частный сектор	Государственный сектор	Государственный сектор	1-2 года	Контракт на обслуживание
Контракт на управление	Государственная	Частный сектор	Государственный сектор	Государственный сектор	3-5 лет	Контракт на управление
Договор об аренде	Государственная	Частный сектор	Государственный сектор	Коллективный	8-15 лет	Договор об аренде
Концессия	Государственная	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	25-30 лет	Договор о концессии

В классическом понимании концессионная модель предполагает привлечение частного партнера для проектирования, строительства и эксплуатации того или иного объекта, при этом инвестиции возвращаются полностью за счет платы населения при оказании услуг [2].

Популярность данной формы взаимодействия государства и бизнеса, связана с тем, что публичный партнер (муниципалитет) перекладывает свои обязанности по обеспечению населения коммунальными, медицинскими, образовательными и прочими услугами и связанные с этим затраты на модернизацию и текущее содержание объектов на плечи частного инвестора. Это позволяет выпол-

нять свои обязанности по обеспечению населения качественными услугами, тем самым поддерживая социальную стабильность региона, и пополнять за счет налоговых и концессионных платежей бюджеты федерального и муниципального уровней.

С другой стороны, частный партнер, получая в пользование объекты, находящиеся в потенциально прибыльной сфере деятельности, используя свой управленческий опыт и модернизируя производство, улучшает экономические показатели деятельности предприятия, тем самым достигает положительного финансового результата – прибыли.

В общем виде, схема реализации ГЧП-проекта в формате концессии представлена на рисунке 1.

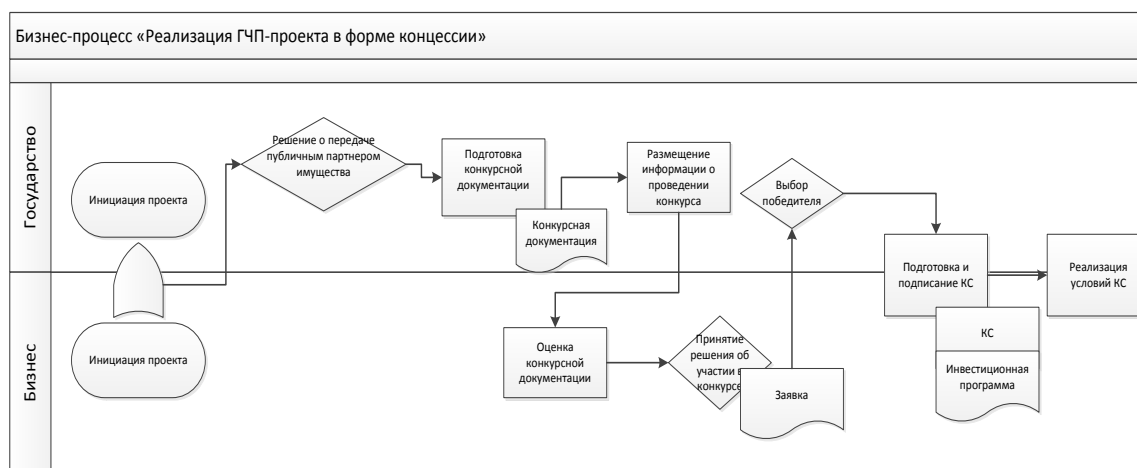


Рис. 1. Реализации механизма концессии

Первым шагом публичного партнера является отбор инвестиционных проектов, потенциально реализуемых в формате концессии. Министерством экономического развития РФ и Центром развития государственно-частного партнерства совместно были предложены рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах РФ, в рамках которого разработана анкета первичной оценки проектов ГЧП. Анализ производится по трем факторам: техническая реализуемость, социально-экономическая эффективность и эффективность ГЧП.

Если в результате экспертизы был получен положительный результат, т. е. проект технически реализуем, способствует решению приоритетных задач региона и оптимальной формой осуществления проекта является концессия, то концедент принимает решение о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения. Согласно ФЗ № 115 «О концессионных соглашениях», конкурс может быть открытым или закрытым. В конкурсной документации концедент подробно описывает технико-экономические показатели, передаваемого имущества, условия проведения конкурса и требования к его участникам.

На данном этапе перед частным партнером возникает вопрос оценки, с одной стороны, инвестиционной привлекательности объекта концессии, с другой стороны, собственного финансового потенциала. Для решения данных задач будущим концессионером проводится ряд мероприятий:

- определение технической привлекательности проекта;
- выявление и оценка возможных рисков при реализации проекта;
- проведение технического аудита и составление перечня мероприятий (их ранжирование и распределение по периодам осуществления проекта);
- прогнозирование величины инвестиций на модернизацию, реконструкцию, строительство концессионного имущества;
- построение финансовой модели и анализ чувствительности;
- анализ тарифов;
- сценарные условия по привлеченному финансированию.

После принятия решения о передаче имущества муниципалитет создает конкурсную комиссию, в состав которой входит не менее 5 человек. Членами конкурсной комиссии, независимыми экспертами не могут быть граждане, представившие заявки на участие в конкурсе или состоящие в штате организаций, представивших заявки на участие в конкурсе, либо граждане, являющиеся ак-

ционером (участниками) этих организаций, членами их органов управления или аффилированными лицами участников конкурса. Работа конкурсной комиссии начинается с момента размещения сообщения о проведении конкурса и вплоть до опубликования результатов. Победитель, с которым впоследствии будет заключено соглашение, определяется в порядке, прописанном в статье 32 и 33 ФЗ № 115 от 21.07.2015 «О концессионных соглашениях».

В отечественной практике, механизм концессии получил наибольшее распространение в транспортной и социальной инфраструктуре, а также в сфере ЖКХ. Лидером среди субъектов РФ по уровню развития ГЧП является Санкт-Петербург. Именно там был реализован первый в России успешный проект сотрудничества государства и частного инвестора – реконструкция международного аэропорта Пулково [3].

В коммунальной инфраструктуре основные инфраструктурные проекты связаны с переработкой и утилизацией твердых бытовых отходов, а также развитием систем водоснабжения и водоотведения. Для модернизации отрасли необходим приток инвестиций и компетенций частного сектора, и Правительство России заинтересовано в развитии механизма заключения концессионных соглашений. В частности, были внесены изменения в типовое концессионное соглашение в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства, в которое включена методика регулирования тарифов на оказываемые концессионером услуги, а также значение долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера и порядок возмещения его расходов.

Государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации отрасли, но по сути тот инструментарий, который находится в распоряжении инвестора, не позволяет реализовать потенциал всей отрасли. Причины этому:

- ограничение роста тарифов без учета инвестиционной нагрузки. Это лишает гарантии частного инвестора получения платы за эффективное управление и фиксированного коммерческого дохода на осуществленные инвестиции;
- несовершенство правового поля для реализации инфраструктурных проектов в отрасли по концессионной модели, в частности, большое количество ограничений по обеспечительному пакету концессионного соглашения.

В качестве показательного примера реализации концессионного соглашения в условиях низкой тарифной обеспеченности можно привести проект строительства объектов водопроводно-

канализационного хозяйства в Краснодарском крае. В настоящий момент концессионное соглашение находится на стадии расторжения: на протяжении 3-х лет действия тариф – единственный источник возврата инвестиций – не повышался, при этом инвестиционные обязательства частного инвестора по условиям соглашения не могли быть снижены или перенесены на более поздний срок.

Успешным проектом взаимодействия бизнеса и государства в форме концессии является опыт воронежского водоканала. В 2012 г. между администрацией города Воронеж и ООО «РВК-Воронеж» было заключено первое концессионное соглашение в России в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Концессионная плата ООО «РВК-Воронеж» позволила убыточному МУП «Водоканал Воронежа» урегулировать вопросы задолженности по налогам и сборам. В водопроводно-канализационное хозяйство города до 2016 г. планируется инвестировать 2 млрд. руб. Ряд мероприятий по модернизации систем водоснабжения и водоотведения содержится в инвестиционной программе, реализация которой позволит повысить качество оказываемых потребителям города Воронеж услуг.

Предусмотрен ряд целевых индикаторов, на основании которых Администрацией города осуществляется контроль за выполнением концессионером условий соглашения и инвестиционной программы, таких как: круглосуточное, бесперебойное водоснабжение; соответствие питьевой воды требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01. «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества»; полное оснащение общедомовыми приборами учета многоквартирных домов; снижение аварийности на водопроводных и канализационных сетях; снижение удельного энергопотребления в системе водоснабжения; снижение потерь и неучтенных расходов воды; уменьшение среднего показателя износа сетей и сооружений; соответствие очищенных сточных вод нормативам. Независимо от успеха реализации концессионного соглашения в отдельных сферах и проектах, оно

позволяет решить определенные экономические, социальные, экологические задачи на уровне муниципального образования. При всех своих очевидных преимуществах использование концессионных форм государственного управления имуществом комплексными отдельными регионами и муниципалитетами сталкивается с рядом серьезных препятствий. В какой степени региону удастся решить эти проблемы, насколько полной, непротиворечивой, качественной будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов концессионной деятельности, во многом зависит успех или неудача реализации концессионного соглашения.

Литература

1. Марчук Е. В. Передача муниципальной собственности в концессию: преимущества и недостатки // Молодой ученый. 2013. № 11. С. 386-388.
2. Морковина С. С., Панявина Е. А., Драпалюк О. И. Государственно-частное партнерство как механизм решения проблемы финансирования лесовосстановления // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2013. № 11 (57). С. 77-81.
3. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. М.: Центр развития ГЧП, 2013. С. 5.

References

1. Marchuk E. V. Peredacha munitsipal'noj sobstvennosti v kontsessiyu: preimushchestva i nedostatki [Transfer of municipal property to concession: advantages and shortcomings] // Molodoy uchenyj. 2013. № 11. S. 386-388.
2. Morkovina S. S., Panyavina E. A., Drapalyuk O. I. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak mekhanizm resheniya problemy finansirovaniya lesovostanovleniya [Public-private partnership as mechanism of a solution of the problem of financing of reforestation] // Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. Tambov, 2013. № 11 (57). S. 77-81.
3. Rekomendatsii po realizatsii proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub'yektakh Rossijskoj Federatsii [Recommendations about implementation of projects of public-private partnership in subjects of the Russian Federation]. M.: Tsentrazvitiya GChP, 2013. S. 5.

* * *

**CONCESSION AS EFFECTIVE FORM
OF GOVERNMENT MUNICIPAL PROPERTY**

SUKHOVA VALENTINA EGOROVNA

Admiral Makarov State University
of Maritime and Inland Shipping (Voronezh Branch),
Voronezh, Russian Federation, e-mail: vfspguvk@mail.ru

TURBANOVA NATALIYA MIKHAYLOVNA

Voronezh State Forestry Engineering University named after G. F. Morozov,
Voronezh, the Russian Federation, e-mail: hatallia73@bk.ru

One of factors of effective management of national economy is formation and development of various institutes of interaction of the state and society, in that and number and within projects of the public-private partnership (PPP). Now the greatest number of public-private partnership realizes in a concession format. Authors proved that in a modern difficult economic situation the public-private partnership realized in the form of concession is capable to become productive form of cooperation of the state and business. In article authors considered advantages of concession model, analyzed the stages proceeding the moment of the conclusion of the concession agreement. Authors revealed a number of the problems connected first of all with lack of regulation of an order of granting the land plots to the concessionaire from the state (municipal) ownership under the projects realized on the basis of concession agreements during the analysis of practice of implementation of projects. Authors established that at all the obvious advantages use of concession forms of public administration by property complexes of certain regions and municipalities faces a number of serious obstacles in the existing regional legislation protects interests of the state, and already then economic interests of the private investor and also established that the concessionaire cannot reach settlement indicators in connection with changes of market conditions, at the same time the suffered expenses will be non-compensated. In what degree the region will manage to solve these problems how full, consistent, qualitative will be legislative base, the institutional environment, economic and organizational study of all aspects of concession activity in many respects depends success or failure of implementation of the concession agreement.

Key words: public-private partnership, concession, concession agreement