Семенова, А.А. (2016). О необходимости и возможности реализации концессионных проектов в системе управления государственной собственностью субъекта РФ. *Государственно-частное партнерство, 3*(1), 19–32. doi: 10.18334/ppp.3.1.35035

Язык публикации: **русский**

Public-Private Partnership, 2016, Volume 3, Issue 1

On the necessity and feasibility of concession projects in the management system of state property of the constituent entity of the Russian Federation

Anastasia Semyonova[1]
[1] *Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russian Federation*

ABSTRACT

The article defines the urgency and necessity to pass to the new guidelines of management of state property at the regional level. The authors revealed the mechanism of implementation of PPP in the form of concession in property relations management. They also revealed obstacles impeding the use of concession projects in management and disposal of state property. They defined the prospects of development of the studied forms of public and private partnership.

KEYWORDS

state property of the constituent entity of the Russian Federation, public and private partnership, concession

CITATION

Semyonova, A.A. (2016). On the necessity and feasibility of concession projects in the management system of state property of the constituent entity of the Russian Federation. *Public-Private Partnership, 3*(1), 19–32. doi: 10.18334/ppp.3.1.35035

JEL: H82, L32, R10
Original Research
Language: Russian
Received: 1 Mar 2016, Published: 30 Mar 2016

© Semyonova A.A. / Publication: Creative Economy Publishers

This work is licensed under a Creative Commons BY-NC-ND 3.0

For correspondence: anastasia9944@yandex.ru

► in addition to the improvement of the law on concession agreements, passing a regulatory instrument on concession companies in selected industries

► it is necessary to eliminate the "gap" with respect to the provisions governing certain aspects of the concession process, such as: standard contracts for individual industrial and social infrastructure facilities, methods to determine the fees for the use of state property, the procedure for transferring facilities in the co-management, provisions for investment funds return guarantees and the early termination of the concession project

► the goal is to create a vertical concessions management system, similar to the state property lease management system existing now in the regions

► today's primary objective of the regions is to develop an appropriate legislative framework that would provide guarantees for businesses and thereby increase their interest in the implementation of concession projects

О необходимости и возможности реализации концессионных проектов в системе управления государственной собственностью субъекта РФ

Анастасия Семенова[1]✉
[1] Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, г. Саранск, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье определена актуальность и необходимость перехода к новым ориентирам управления государственной собственностью на региональном уровне. Раскрыт механизм реализации государственно-частного партнерства в форме концессии в области управления отношениями собственности. Выявлены проблемы, препятствующие использованию концессионных проектов в управлении и распоряжении государственным имуществом. Определены перспективы развития исследуемой формы государственно-частного партнерства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная собственность субъекта Российской Федерации, государственно-частное партнерство, концессия

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Семенова, А.А. (2016). О необходимости и возможности реализации концессионных проектов в системе управления государственной собственностью субъекта РФ. *Государственно-частное партнерство, 3*(1), 19–32. doi: 10.18334/ppp.3.1.35035

JEL: H82, L32, R10
Язык публикации: русский

© Семенова А.А. / Публикация: Издательство «Креативная экономика»

Статья распространяется по лицензии Creative Commons BY-NC-ND 3.0

✉ Для связи: anastasia9944@yandex.ru

► помимо совершенствования закона о концессионных соглашениях представляется актуальным принятие нормативно-правового акта о концессионных предприятиях в отдельных отраслях

► необходимо ликвидировать «пробел» относительно положений, регулирующих отдельные стороны концессионного процесса: типовые договоры для отдельных объектов производственной и социальной инфраструктуры, методики по определению платы за пользование государственным имуществом, порядок передачи объектов в совместное управление, положения о гарантиях возврата вкладываемых средств и досрочном прекращении концессионного проекта

► задача состоит в создании вертикальной системы управления концессиями, аналогично существующей сейчас в регионах системы управления арендой государственного имущества

► первостепенная задача регионов на сегодняшний день заключается в разработке соответствующей законодательной базы, которая предоставляла бы гарантии бизнесу и тем самым повышала бы его заинтересованность в реализации концессионных проектов

Об авторах:

Семенова Анастасия Александровна, экономический факультет, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, г. Саранск (anastasia9944@yandex.ru)

Введение

Институт государственной собственности является одним из фундаментов формирования воспроизводственного потенциала любой экономической системы. В последние десятилетия отношение к данному институту резко изменилось. С переходом страны к рыночной экономике происходит снижение роли госсобственности, ранее безоговорочно признанной самой приоритетной и экономически эффективной формой. В результате процессов приватизации, начатых еще в 1990-х годах, в частные руки перешло около 74% всех государственных предприятий, на которых работали почти 70% занятых. Стоит отметить, что многие государственные предприятия были проданы по несоответствующей их реальной стоимости цене, как правило заниженной. В силу этого экономический эффект от приватизации был временным и неоправданным.

Тем не менее и в настоящее время процесс передачи государственного имущества в частную собственность не закончен, хоть и представлен не в столь широких масштабах. Становится очевидным, что основные усилия власти как на федеральном, так и на региональном уровне должны быть сосредоточены не на распродаже остатков собственности, а на поиске методов наилучшего ее использования. Следовательно, необходим переход к такой концепции управления государственной собственностью, которая позволяла бы максимизировать доход бюджетов на постоянной основе, а не только разово пополняла его в результате продажи государственного имущества. Реализовать данную задачу труднее, однако выгоднее с точки зрения стратегических интересов России и ее регионов. Непосредственным инструментом, позволяющим реализовать данную концепцию, может быть механизм концессии, основанный на государственно-частном партнерстве.

На уровне регионов недостаток бюджетных средств, сокращение трансфертов из федерального бюджета на реализацию инвестиционных проектов становится барьером для модернизации изношенной инфраструктуры, объектов социального назначения, которые, как правило, находятся в государственной собственности. Данные обстоятельства обусловливают поиск внебюджетного финансирования, который в мировой практике осуществляется на основе механизмов государственно-частного партнерства. Именно объединив усилия государства и бизнеса становится возможным эффективное управление

объектами государственной собственности и, как следствие, социально-экономическое развитие регионов в целом.

Следует отметить, что понятие «концессия» относится к таким экономическим категориям, которые лишены четкой терминологической определенности в силу охвата широкого круга объектов. Под концессией в общем смысле понимается передача государственной собственности частным лицам на различных условиях, но без изменения базовых отношений собственности *(Кочеткова, Моисеева, Акимова, и др., 2013)*. Таким образом, в более практическом смысле концессия представляет собой передачу объекта государственной собственности для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации на закрепленных в соглашении условиях.

Необходимость использования данного метода в управлении государственной собственностью определяется в первую очередь невозможностью приватизации предприятий некоторых отраслей в силу их стратегической значимости для интересов государства (энергетика, оборонная промышленность и т. д.). Но, с другой стороны, в региональных бюджетах отсутствует достаточный объем средств, необходимый для должного содержания и обеспечения эффективного функционирования данных объектов. Для того, чтобы разрешить это противоречие, и используется концессия.

Структуризация формирования интеграционной формы управления государственной собственностью включает четыре основных аспекта: экономический, правовой, социальный и экологический (см. *рисунок 1*). Эти аспекты, включая интересы государства и бизнеса, являются составными элементами реализации механизма концессии.

На практике концессии выгодны и государству, и регионам, и частному сектору, и обществу. Концессия выгодна для региона, поскольку он получает восстановленный объект. Заключение концессионных договоров не повлечет за собой дополнительных расходов бюджета, а, наоборот, позволит пополнить доходную часть бюджета за счет расширения базы налогообложения юридических и физических лиц. Преимущество также заключается в использовании имеющегося у частного партнера опыта, инструментария для реализации технологически сложных инфраструктурных проектов. Помимо этого, происходит оптимальное разделение рисков, часть

которых перекладывается на сторону бизнеса. И, наконец, концессионные проекты способствуют улучшению инвестиционного климата региона, привлечению финансовых вложений, в том числе иностранных, в инфраструктуру региона.



Рисунок 1. Структуризация аспектов формирования интеграционной формы управления государственной собственностью
Источник: составлено автором

Интерес частного сектора в концессионных проектах проявляется в том, что частные фирмы получает государственные активы в пользование на длительный период, часто на льготных условиях. Так как государство выступает в качестве одной из сторон соглашения, то на

бизнес в идеале возлагаются минимальные риски, поскольку государство – надежный партнер и дает определенные гарантии в случае нерентабельности проекта. В некоторых отраслях, например в сфере ЖКХ, государство идет на то, чтобы оказывать поддержку из средств регионального бюджета частной компании, имеющей низкий уровень доходности *(Санькова, 2012)*. К тому же в концессионных соглашениях представители бизнеса могут более активно повышать доходность своей деятельности за счет отсутствия бюрократических процедур, свойственных государственному управлению.

Однако концессия, как любое направление государственной деятельности, должна проводиться в интересах населения того или иного региона. Социальный эффект данных проектов очевиден. Концессия способствует решению наиболее острых социальных проблем, за счет нее происходит повышение качества оказываемых услуг, снижаются цены на них за счет усиления конкуренции. При реализации концессионных проектов в строительстве значительно сокращаются сроки сдачи объектов инфраструктуры. Происходит это за счет того, что частные организации возводят объекты намного быстрее в силу опыта, но к тому же и с наименьшими затратами, нежели государство. Помимо этого, высвобождаемые государством за счет концессий средства должны направляться непосредственно в социальную сферу, на удовлетворение нужд населения.

На федеральном уровне уже активно начали действовать механизмы ГЧП в сфере управления государственным имуществом: создана нормативно-правовая база данных отношений, начинается реализация проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации и концессионных соглашений в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Однако, несмотря на все преимущества, анализ регионального опыта использования концессионных проектов свидетельствует о низком уровне развития данного механизма в большинстве субъектов РФ. В сравнительном рейтинге регионов, представленном Центром развития ГЧП в России, доля субъектов, активно вовлеченных в данную деятельность, очень мала (см. *рисунок 2*).

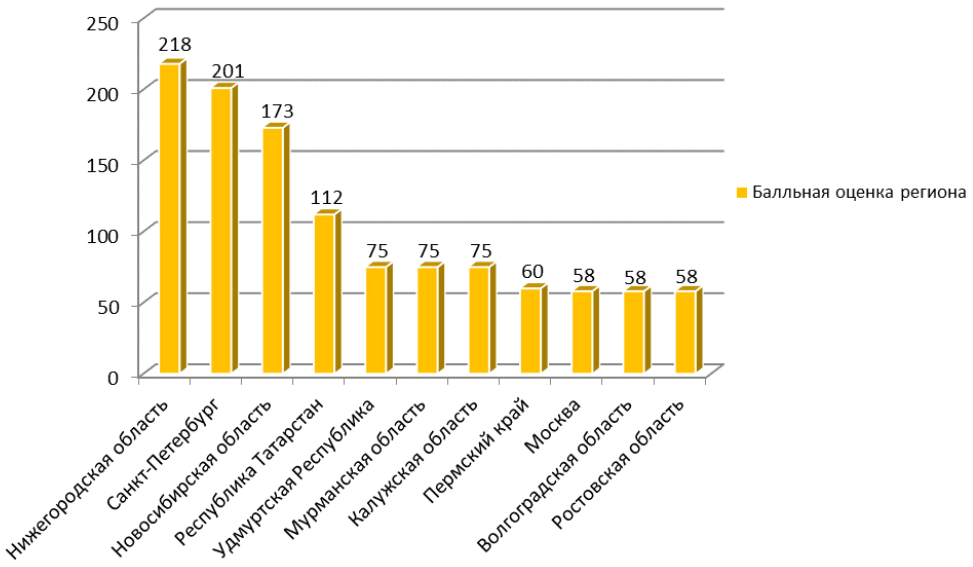


Рисунок 2. Сравнительный рейтинг регионов РФ по опыту реализации концессионных проектов
Источник: портал «Государственно-частное партнерство в России»

Рейтинг был составлен на основе интегральной оценки: количество концессионных соглашений в субъекте; объем инвестиций со стороны частного инвестора в инфраструктурный объект; сроки, указанные в концессионном соглашении, и некоторые иные показатели. Отметим, что в силу многочисленности субъектов РФ в представленной диаграмме показана только десятка регионов-лидеров по уровню использования концессионных проектов. Лидерами данного рейтинга, как мы видим, являются Нижегородская область (218 баллов), Санкт-Петербург (201 балл), Новосибирская область (173 балла), Республика Татарстан (112 баллов)[1]. Что касается регионов, не вошедших в представленную десятку, то их интегральная оценка не превышает даже 50 баллов, что говорит об отставании от лидеров более чем в пять раз. Анализ рейтинга показывает, что лишь около 35% субъектов РФ ведут относительно активную концессионную деятельность, большинство же регионов в активизации данных проектов не задействовано.

Основной причиной низкой активности регионов является наличие объективных причин на пути развития этого процесса, что снижает возможность заключения и реализации концессионных соглашений. Во-первых, это слабость законодательного регулирования

[1] *Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России* (2014). Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf

отношений в данной сфере. Как свидетельствует анализ нормативно-правовой базы, на сегодняшний день в 70 субъектах РФ разработано и принято региональное законодательство о государственно-частном партнерстве, в 3-х регионах данные проекты находятся на стадии согласования. Однако стоит отметить, что лишь в 18 регионах данные нормативно-правовые акты применялись для реализации концессионных проектов. Согласно экспертным оценкам 42,5% всех регионов имеют низкое качество регионального законодательства в данной области[2].

Вместе с тем многие документы, в том числе федерального уровня, носят рамочный характер, а по некоторым так и не приняты подзаконные нормативные акты. Подтверждением тому является основополагающий документ регулирования объекта нашего исследования. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» имеет определенные «пробелы». Так, в нем не определен механизм взаимодействия, когда в качестве концедента выступает, например, не только один субъект Российской Федерации, а субъект Российской Федерации и муниципальное образование[3]. К тому же нынешнее законодательство существенно ограничивает выбор сторонами инструментов обеспечения условий концессионного соглашения. Например, не допускается залог объекта концессионного соглашения, а также уступка прав из соглашения частным инвестором на инвестиционной стадии проекта.

Следующей проблемой, препятствующей развитию концессий, является отсутствие должной системы управления данным механизмом. Специального органа управления в системе нынешней государственной власти не создано как на федеральном, так и на региональном уровнях. В регионах регулируют данную сферу одновременно несколько ведомств: комитет земельных и имущественных отношений, экологии и природных ресурсов регионов, а также органы местного самоуправления, в компетенции которых находится выделение земель. Следовательно, налицо административная разобщенность системы управления. Стоит отметить, что, несмотря на все противоречия, система управления концессиями в советский период была эффективнее нынешней. В то время существовала вертикальная система,

[2] *Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России* (2014). Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf

[3] Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 30.12.2015).

представленная Главконцесскомом, Концессионным комитетом при Верховном экономическом совете, отраслевыми и республиканскими концессионными комитетами *(Кочеткова, Моисеева, 2016)*. Благодаря столь отлаженной системе интерес проявляли не только внутренние инвесторы, но и зарубежные. Среднее число претендентов на каждую концессию превышало 10 компаний.

Еще одной немаловажной проблемой субъективного характера является низкий уровень подготовки кадров в системе государственного и муниципального управления, способных квалифицированно подготавливать и заключать концессионные соглашения. В результате экспертного исследования, проведенного Центром развития ГЧП, было выявлено, что лишь в 46 регионах должностные лица (два и более) имеют специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП[4]. В условиях меняющейся среды необходимо как можно быстрее ликвидировать данную проблему. Помимо этого, сегодня возникает необходимость консультационной поддержки концессионных проектов на региональном уровне, что также требует новых знаний, повышения квалификации кадров.

Однако медленное развитие концессионной деятельности на сегодняшний день обусловлено не только недостаточной подготовленностью государственного аппарата. Трудности возникают и со стороны бизнеса. Проявляется это в том, что частные компании сами не желают участвовать в реализации проектов в силу высоких рисков и неопределенности относительно того, как будут регулироваться концессионные предприятия, и на каких условиях они могут быть национализированы. Эти моменты представляют собой ключевые факторы повышенных рисков со стороны бизнеса относительно реализации концессионных проектов. Получается, что «пробелы» в законодательстве препятствуют росту интереса со стороны частного сектора. Таким образом, наблюдается некий замкнутый круг.

Общий контур механизма сочетания интересов региональных органов власти и частной инициативы в целях эффективного управления государственной собственностью можно представить следующим образом (см. *рисунок 3).*

[4] *Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации* (2013). Режим доступа: http://www.fa.ru/

Семенова, А.А. (2016). О необходимости и возможности реализации концессионных проектов в системе управления государственной собственностью субъекта РФ. *Государственно-частное партнерство, 3*(1), 19–32. doi: 10.18334/ppp.3.1.35035



Рисунок 3. Механизм сочетания интересов региональных органов власти и частной инициативы
Источник: составлено автором

Применение механизма концессии в субъектах РФ можно условно разделять на две стадии. Первая заключается непосредственно в передаче объектов госсобственности в частные руки, соглашение по которому может быть исполнено без дотаций из регионального бюджета. Это, в свою очередь, позволит достичь явного экономического эффекта и выработать положительное отношение со стороны бизнеса и населения относительно таких проектов. Данные обстоятельства будут способствовать переходу ко второй стадии применения. Она состоит в том, что, опираясь на поддержку населения, становится возможным реализация проектов в социальной сфере, инвестиционные расходы на которые не могут быть полностью профинансированы только из средств частной компании, и поэтому необходима помощь со стороны бюджета региона.

Выводы

Опираясь на вышеперечисленные проблемы, приходим к выводу, что первостепенная задача государства и органов власти субъектов заключается в создании достаточно полной законодательной базы, преодолении «пробелов» в праве. Помимо совершенствования закона о концессионных соглашениях представляется актуальным принятие нормативно-правового акта о концессионных предприятиях в отдельных отраслях. Также необходимо ликвидировать «пробел» относительно положений, регулирующих отдельные стороны концессионного процесса: типовые договоры для отдельных объектов производственной и социальной инфраструктуры, методики по определению платы за пользование государственным имуществом, порядок передачи объектов в совместное управление, положения о гарантиях возврата вкладываемых средств и досрочном прекращении концессионного проекта. Законодательное закрепление данных моментов позволит повысить заинтересованность частных компаний в использовании и дальнейшем развитии концессионного механизма, поскольку риски будут минимизированы.

Вторая задача на пути активизации концессионных соглашений в системе управления государственной собственностью субъекта РФ состоит в реформировании организационного механизма регулирования данной сферы. Он должен включать, помимо органов законодательной и исполнительной власти:

– финансово-экономические институты, занимающиеся инвестированием в рамках концессий;

– независимые организации, осуществляющие экспертизу концессионных проектов;

– управляющие компании;

– отраслевые объединения, фонды.

Следующая задача непосредственно связана с предыдущей и состоит в создании вертикальной системы управления концессиями, возможно, аналогично существующей сейчас в регионах системы управления арендой государственного имущества. Стоит отметить, что ключевым моментом формирования данной системы должна быть подготовка квалифицированных кадров, способных должным образом вести учет, анализ и контроль операций, основанных на взаимном партнерстве государства и бизнеса.

Для более широкого использования механизмов ГЧП в сфере управления государственной собственностью на региональном уровне также необходимы:

– инвентаризация, оценка и регистрация объектов, подлежащих передаче в концессию;

– создание эффективной и стабильной системы тарифного регулирования, позволяющей бизнесу прогнозировать сроки возврата инвестиций;

– поддержка бизнеса, работающего в социально значимом секторе и демонстрирующего себя как социально ответственного партнера.

Таким образом, в условиях нестабильности экономики, высокого уровня социально-экономической дифференциации регионов такой инструмент, как концессия, может и должен стимулировать более активное использование инвестиционных возможностей государственной власти и частного сектора. Результатом этого будет привлечение средств непосредственно в регионы, наиболее рациональное использование государственного имущества. Вовлечение именно региональных органов власти в развитие концессий является наиболее актуальным, поскольку у них имеются достаточные на то полномочия, а также знание специфики собственной территории. Первостепенная задача регионов на сегодняшний день заключается в разработке соответствующей законодательной базы, которая предоставляла бы гарантии бизнесу и тем самым повышала бы его заинтересованность в реализации концессионных проектов.

ИСТОЧНИКИ:

Кочеткова, С.А., Моисеева, И.В. (2016). *Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом*. М.: Издательский дом Академии Естествознания.

Кочеткова, С.А., Моисеева, И.В., Акимова, Ю.А., и др. (2013). *Управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации: концептуальная модель*. Саранск: Издательство Мордовского университета.

Санькова, Н.С. (2012). Использование концессионных соглашений при управлении государственной собственностью в условиях государственно-частного партнерства. *Образование. Наука. Инновации: Южное измерение, 1*, 87–92.