

ОБЩЕСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ: КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Ямщикова И.В., Боброва Е.Ю.

*ФГБОУ ВО «Иркутский национальный исследовательский технический университет», Иркутск,
e-mail: yamsirina@yandex.ru, E.U.Bobrova@yandex.ru*

В статье определены основные модели организации местного самоуправления, выявлены особенности их применения и характерные черты. Рассмотрены особенности привлечения к финансированию и управлению объектами муниципальной собственности частного капитала путем заключения концессионных соглашений. На основании зарубежного и российского опыта выделены наиболее эффективные формы общественно-частного партнерства на концессионной основе в области муниципальной инфраструктуры, такие, как: механизмы BOT «Build-Operate-Transfer», BTO «Build-Transfer-Operate», ROT «Rehabilitate-Own-Transfer»; контракты на управление; контракты на оказание услуг; передача объектов инженерной инфраструктуры в долгосрочную аренду. Выявлены проблемы, препятствующие применению и развитию концессионных моделей общественно-частного партнерства в России. Авторами определены основные направления совершенствования процесса становления и развития концессионного механизма в условиях российской экономики.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная собственность, общественно-частное партнерство, концессионные соглашения

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT: CONCESSION AGREEMENTS

Yamschikova I.V., Bobrova E.Yu.

Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education Irkutsk National Research Technical University, Irkutsk, e-mail: yamsirina@yandex.ru, E.U.Bobrova@yandex.ru

The article defines basic models of local government organization features of their use and their main characteristics. It considers features of attracting of private capital to funding and management of municipal property management through the concession agreements. On the basis of Russian and foreign experience it defines the most effective forms of public-private partnership on a concession basis: mechanisms BOT «Build-Operate-Transfer», BTO «Build-Transfer-Operate», ROT «Rehabilitate-Own-Transfer»; management contracts; contracts for services; transfer of engineering infrastructure in the long term. The article identifies problems, hindering the application and development of concession models of public-private partnership in Russia. The authors have defined the main directions of concession mechanism development in terms of the Russian economy.

Keywords: local government, municipal property, public-private partnership, concession agreements

При определении основных направлений и путей совершенствования управления муниципальным имуществом в Российской Федерации в целом и на территории города Иркутска в частности необходимо обратить внимание на зарубежный опыт управления муниципальной собственностью. Изучение существующих инструментов, методов и моделей управления объектами муниципальной собственности различного назначения в развитых зарубежных странах имеет большое значение для разработки комплекса мероприятий, направленных на совершенствование существующей системы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации.

Целью исследования является изучение применяемых в зарубежной и российской практике форм общественно-частного партнерства при управлении объектами муниципальной собственности, выделение наиболее продуктивных и эффективных из

них, анализ возможности их развития в условиях российской экономики. В работе применялась совокупность общенаучных методов, в том числе методы структурно-функционального и сравнительного анализа, статистическая обработка информации, системный метод.

Несмотря на множество факторов, обуславливающих различия в построении моделей местного самоуправления (политический режим, национальные традиции, государственное устройство, административно-территориальное деление и т.д.), местное самоуправление – неотъемлемый атрибут любого современного демократического общества. И система управления муниципальной собственностью в значительной степени зависит от существующей в стране модели организации власти на муниципальном уровне.

Согласно наиболее часто встречающейся в научной литературе классификации

основных моделей организации местного самоуправления, основанной на отношениях между органами центральной власти и органами местного самоуправления, можно выделить англосаксонскую и континентальную модели, а также смешанную модель, представляющую собой сочетание разных черт англосаксонской и континентальной моделей.

Англосаксонская модель преимущественно распространена в странах с одноименной правовой системой: США, Канаде, Великобритании, Индии, Австралии, Новой Зеландии.

Основным принципом англосаксонской модели является самостоятельная деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к компетенции государства, в пределах предоставленных полномочий (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США полномочия органам местного самоуправления предоставляются штатами, т.е. на региональном уровне власти).

Среди основных черт англосаксонской модели местного самоуправления можно выделить: выборность органов местного самоуправления; высокий уровень автономии; отсутствие в муниципалитетах государственных представителей, осуществляющих контроль органов местного самоуправления (контроль осуществляется в первую очередь со стороны населения); отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня). Государственное регулирование органов местного самоуправления в рамках англосаксонской модели осуществляется, как правило, в косвенной форме (через государственные дотации; судебный контроль; принятие модельных законов и т.д.).

Континентальная модель организации местного самоуправления распространена в странах континентальной Европы (Италия, Франция, Бельгия, Испания), а также в большинстве государств Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

К ее основным чертам можно отнести: ограниченную автономию местного самоуправления; сочетание назначаемости и выборности в работе органов местного самоуправления, местных администраций; существование иерархии системы управления (местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с государственным уровнем власти); наличие в муниципалитетах государственных представителей, осуществляющих контроль органов местного самоуправления [6, с. 24–25].

Для ряда стран, таких как Япония, Германия, Австрия, а также некоторых развивающихся и постсоциалистических стран характерны смешанные модели организации местного самоуправления, сочетающие в себе различные черты англосаксонской и континентальной моделей.

Степень автономии местного самоуправления, а также государственного участия в муниципальном управлении зависит от исторических, территориальных, демографических особенностей, присущих тому или иному государству, а также от особенностей правовых систем. Существование современной смешанной модели организации местного самоуправления является результатом постепенного сближения, развития и преобразования некогда весьма различных муниципальных систем.

Одним из основных движущих факторов совершенствования моделей местного самоуправления является стремление к наиболее оптимальному сочетанию в организации власти на местах местного самоуправления, с определенным уровнем самостоятельности в решении вопросов муниципального значения, и государственного управления, обеспечивающего через контроль органов местного самоуправления защиту и максимальную реализацию интересов населения муниципалитета.

Правовые, организационные, экономические и территориальные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его реализации определены Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Полномочия органов местного самоуправления, в том числе в сфере управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности, также определены указанным федеральным законом.

Органы местного самоуправления в Российской Федерации самостоятельно и под свою ответственность обеспечивают решение вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и местных особенностей территорий. Обязанностью органов государственной власти (федеральных и региональных) является оказание содействия населению в осуществлении их права на местное самоуправление, а также создание необходимых правовых, экономических и организационных условий для становления и совершенствования системы местного самоуправления в целом и деятельности по управлению муниципальной собственностью в частности [1].

Управление муниципальной собственностью – целенаправленная деятельность органов местного самоуправления, ориентированная на повышение экономической и социальной эффективности использования объектов муниципального имущества с целью наиболее полного и оперативного решения вопросов местного значения в меняющихся условиях внешней и внутренней среды [7, с. 116].

Общественно-частное партнерство (Public-Private Partnership) представляет собой организационный и институциональный альянс между общественной властью и частным сектором в целях реализации социально значимых проектов в различных сферах деятельности: от осуществления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ до предоставления общественных услуг населению. Партнерства широко применяются в качестве инструмента планирования на уровне муниципалитетов, а также источника регионального и городского социально-экономического развития.

По состоянию на начало 2017 г. в Российской Федерации прошли стадию принятия решения о реализации 2446 проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства.

Среди проектов государственно-частного партнерства, прошедших стадию принятия решения о реализации:

- федерального уровня – 17 проектов;
- регионального уровня – 238 проектов;
- муниципального уровня – 2191 проект.

В свою очередь, проектов общественно-частного партнерства, прошедших стадию коммерческого закрытия (подписания соглашений, договоров) – 2183, в рамках которых совокупные инвестиционные обязательства (обязательства по финансированию создания, строительства, реконструкции) публичной и частной стороны составляют – 2,040 трлн рублей, из них обязательства частных партнеров – 1,336 трлн рублей (65,4%) [5, с. 2].

Анализируя опыт различных стран, можно сделать вывод, что одним из наиболее широко применяемых методов экономического и организационного обеспечения процессов развития и эффективного использования муниципального имущества является привлечение к финансированию и управлению объектами муниципальной собственности частного капитала на концессионной основе.

Концессионная деятельность осуществляется преимущественно в рамках партнерства государства и органов местного самоуправления, действующих в интересах

общества, с одной стороны, и частного бизнеса – с другой, и оформляется в виде договора (соглашения) между указанными субъектами.

В настоящее время концессионные договоры между органами местного самоуправления и частным бизнесом в целях повышения эффективности управления объектами муниципальной собственности различного функционального назначения применяются более чем в ста странах мира, в том числе в Китае, Японии, Великобритании, США, Канаде, Италии, Франции, Германии, Бразилии, Республике Корея, Сингапуре, Малайзии, Польше, Венгрии и др.

В России концессия является преимущественной формой реализации проектов государственно-частного партнерства. Из 2446 проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства, 2200 инфраструктурных проектов уже реализуются и будут реализованы в форме концессионного соглашения, в том числе:

- федерального уровня – 7 проектов;
- регионального уровня – 141 проект;
- муниципального уровня – 2052 проекта.

Среди преимуществ концессионных соглашений можно выделить их долгосрочный и многоцелевой характер, что позволяет сторонам соглашения осуществлять стратегическое планирование своей деятельности, ориентированное на получение максимального эффекта (экономического или социального). Кроме того, в рамках концессионных соглашений и существующих публично-правовых норм, при возникновении необходимости защиты интересов общества у государства (муниципалитета) остается достаточно рычагов воздействия на частный сектор, который в свою очередь обладает высоким уровнем свободы в принятии управленческих и административно-хозяйственных решений. Привлекательность концессионных проектов обуславливается также перераспределением рисков между государством (муниципалитетом) и частным бизнесом.

Однако, учитывая особенности современного развития российской экономики, можно выделить ряд сложностей в применении концессионного механизма в России, связанных с тем, что стратегическое планирование на срок свыше 10 лет в нашей стране является слишком рискованным для бизнеса и часто оказывается необъективным. От формирования четких условий взаимоотношений между частным бизнесом и общественной властью, от того, насколько будут обеспечены интересы и защищены права инвесторов в рамках каждого концессионного проекта, будет зависеть успеш-

ность становления и развития общественно-частного партнерства в России. Стоит отметить, что потенциал использования общественно-частного партнерства на концессионной основе в России достаточно высок, поскольку есть необходимость использования данной формы взаимоотношений общественной власти и частного бизнеса в секторе общественных услуг, в транспортной инфраструктуре, в сфере жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

муниципалитета обеспечить необходимые объемы и эффективное использование финансовых ресурсов в целях обеспечения устойчивого функционирования и развития инфраструктуры муниципального образования. Частный бизнес же, как правило, обладает большим объемом свободных денежных ресурсов и при надлежащем контроле способен более эффективно решать указанные задачи. Среди применяемых в мировой практике форм реализации



Распределение количества концессионных соглашений, реализуемых на территории Российской Федерации, в разрезе сфер инфраструктуры [5, с. 4–5]

Согласно данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, за первое полугодие 2017 г. были заключены обязательства по 675 концессионным соглашениям, общий объем инвестиций – 80 миллиардов рублей. В 2016 г. было заключено 580 концессий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, общий объем обязательств инвесторов по ним составил 62,4 миллиарда рублей [3]. Распределение количества концессионных соглашений, реализуемых на территории Российской Федерации, по сферам инфраструктуры (рисунок) показывает, что проекты на концессионной основе наиболее широко применяются в секторе коммунально-энергетической инфраструктуры – 2015 проектов (в том числе 961 проект – водоснабжение и водоотведение, 950 проектов – теплоснабжение).

Как правило, инициатива установления партнерства с частным сектором исходит от органов местного самоуправления, представляющих интересы муниципального образования. Подобный интерес к взаимодействию с бизнесом в большинстве случаев вызван неспособностью

партнерства между органами местного самоуправления и бизнесом именно концессионные соглашения исследователи выделяют как преобладающую и наиболее эффективную форму общественно-частного партнерства [4].

В большинстве развитых стран одной из наиболее широких отраслей применения концессионной формы привлечения частного капитала является сфера социальной и инженерной инфраструктуры. Обобщая опыт передовых стран, можно выделить наиболее эффективные формы муниципально-частного партнерства на концессионной основе в области инфраструктуры (таблица).

Разнообразие концессионных форм не ограничивается приведенными в таблице. Существуют и другие механизмы муниципально-частного партнерства в инфраструктурном секторе, такие как BOO «Build – Own – Operate» (строительство – владение – управление); BOOT «Build – Own – Operate – Transfer» (строительство – владение – управление – передача); BBO «Buy – Build – Operate» (покупка – строительство – управление); ROO «Rehabilitate – Own – Operate» (реконструкция – владе-

ние – управление). Однако в связи с тем, что объекты инженерной инфраструктуры являются общественно значимыми объектами, обеспечивающими нормальные условия жизнедеятельности населения муниципального образования, использование концессионных проектов, при которых право собственности на объект переходит к концессионеру, нецелесообразно. Условия реализации инвестиционных проектов должны быть привлекательными для частного сектора с точки зрения минимизации правовых и экономических рисков.

В России основным нормативным правовым актом, регулирующим процесс реализации концессий, является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О кон-

цессионных соглашениях» [2]. Кроме того, частные вопросы заключения и исполнения концессионных соглашений регламентируются положениями Гражданского, Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации. Однако стоит отметить, что в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации процесс подготовки, заключения, исполнения и прекращения концессионных соглашений не урегулирован. Таким образом, существует необходимость принятия отдельных нормативных правовых актов, направленных на совершенствование всех этапов процесса реализации концессионных соглашений на региональном и муниципальном уровнях законодательства.

Разновидности концессий в инфраструктурном секторе

Разновидность концессии	Описание
Механизмы BOT «Build-Operate-Transfer» (строительство – управление – передача) ВТО «Build-Transfer Operate» (строительство – передача – управление)	Механизмы BOT и ВТО используются при строительстве значимых объектов инфраструктуры, возведение которых требует существенных капиталовложений (трубопроводы, мосты, тоннели, автостреды). Схема BOT предусматривает строительство, ввод в эксплуатацию и эксплуатацию застройщиком построенного объекта в течение определенного соглашением сторон срока. По истечении указанного срока объект должен быть передан муниципальному заказчику. При использовании схемы ВТО застройщик по окончании строительных работ передает объект муниципалитету и, приобретая его в долгосрочную аренду, также эксплуатирует в течение установленного соглашения срока. Эксплуатация построенного объекта обеспечивает возвращение инвестиций и получение прибыли застройщиком
Механизм ROT «Rehabilitate-Own-Transfer» (реконструкция – владение – передача)	Механизм ROT предусматривает передачу существующего объекта инфраструктуры, находящегося в муниципальной собственности, в частные руки с целью осуществления модернизации данного объекта, его эксплуатации концессионером в течение установленного срока с последующей передачей объекта инфраструктуры муниципалитету или без таковой. При этом концессионер принимает на себя определенные обязанности и ограничения по эксплуатации объекта
Контракты на управление	Заключение контрактов на управление предусматривает передачу муниципального предприятия или учреждения специализированной управляющей компании. При этом управляющая компания, состоящая из высококвалифицированных менеджеров, обеспечивает себе прибыль за счет снижения издержек управляемого объекта. В данном случае происходит передача управленческих функций муниципалитета сторонней организации без изменения организационно-правовой формы предприятия
Контракты на оказание услуг	Использование этой формы общественно-частного партнерства на концессионной основе предполагает, что муниципальный заказчик заключает контракт с частной организацией на выполнение определенных общественно значимых услуг (сбор и утилизация твердых бытовых отходов, ремонт и обслуживание дорог, обслуживание коммунальных сетей и др.). Концессионное соглашение такого рода как правило, включает обязательство концессионера по инвестированию финансовых ресурсов в создание и модернизацию инфраструктурных объектов, таких, как пункты технического обслуживания, производственные здания и помещения, транспортные средства и оборудование. В рамках реализации подобных проектов частный бизнес обеспечивает возврат инвестиций и получение прибыли за счет эффективной эксплуатации объектов и соответствующих тарифов
Передача объектов инженерной инфраструктуры в долгосрочную аренду	Передача объектов инженерной инфраструктуры, находящихся в муниципальной собственности, в долгосрочную аренду сторонним организациям позволяет привлечь частные инвестиции в развитие и совершенствование объектов инженерной инфраструктуры, обеспечить их эффективную эксплуатацию. Долгосрочная аренда широко применяется в сфере энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения и очистки сточных вод

Примечание. Составлено авторами по данным источника [4].

Помимо существующих пробелов в законодательной сфере есть ряд других проблем, препятствующих применению и развитию концессионных моделей муниципально-частного партнерства в коммунальной и инфраструктурной сфере муниципальных образований:

- трудности долгосрочного планирования и прогнозирования основных показателей деятельности в условиях нестабильной экономической ситуации;

- высокий уровень долгов муниципальных предприятий в сфере инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства;

- невозможность субъекта Российской Федерации в рамках концессионного соглашения принимать на себя ряд обязательств муниципалитета, являющегося концедентом;

- сложность прогнозирования количества и объемов предоставляемых потребителям услуг и инвестиционных обязательств по ним;

- необходимость обязательной регистрации передаваемого имущества и отсутствие правоустанавливающих документов на многие объекты;

- недостаточное обеспечение прав и интересов частного сектора по концессионным соглашениям (в частности, отсутствие в законодательстве необходимости возмещения расходов концессионера, не возмещенных ему по окончании срока действия соглашения при методе индексации).

Среди основных направлений совершенствования процесса становления и развития концессионного механизма в России на федеральном, региональном и муниципальном уровне можно выделить:

- разработку нормативных правовых актов на региональном и местном уровнях власти, направленных на развитие положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- проведение анализа существующего законодательства, а также заключенных в отношении муниципальной собственности концессионных соглашений, с целью выявления возможных вариантов совершенствования существующей практики и формирования четких, оптимальных условий взаимоотношений между муниципалитетом и частным сектором, обеспечивающих в полной мере интересы обеих сторон;

- использование продуктивных инструментов зарубежной практики использования концессий (расширение сфер применений концессионных соглашений; обозначение в соглашениях помимо требуемых затрат

желательных результатов, например протяженности автомагистралей, трубопроводов, подлежащих ремонту, желательного уровня удовлетворенности населения качеством оказываемых услуг и т. д.);

- организацию процесса подготовки специалистов органов государственной власти и местного самоуправления для совершенствования практики заключения концессионных соглашений.

Анализ современной практики показывает, что различные механизмы взаимодействия государственных структур и бизнеса, их модификации за рубежом активно развиваются, расширяется сфера применения различных форм общественно-частного партнерства. Модели концессионных соглашений сегодня находят свое применение не только в сфере инфраструктуры (при сооружении мостов, автострад, объектов тепло-, водоснабжения и т.д.), но и в таких отраслях, как национальная оборона, образование, городской общественный транспорт, кабельное телевидение и т.д. Стоит отметить, что указанная тенденция имеет огромные перспективы для развития муниципальных образований и их экономической основы – муниципальной собственности, в том числе и в России, где концессионные механизмы находятся на стадии становления и нуждаются в дальнейшей проработке и совершенствовании.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) – М.: Консультант плюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.
2. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ (последняя редакция) – М.: Консультант плюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/.
3. Более 600 концессий в сфере ЖКХ на 80 млрд руб было заключено в РФ за I полугодие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/press/bole-600-kontsessiy-v-sfere-zhkh-na-80-mlrd-rub-bylo-zaklyucheno-v-rf-za-i-polugodie> (дата обращения: 17.07.2017).
4. Васильченко Д.Г. Управление муниципальной собственностью и направления его совершенствования: дис... канд. экон. наук. – Воронеж, 2011. – 184 с.
5. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – С. 2–6.
6. Местное самоуправление в системе государственного управления [Текст]: Учебное пособие / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. – Ульяновск: Ульяновский государственный технический университет, 2009. – С. 24–25.
7. Ямщикова И.В. Теоретические основы управления муниципальной собственностью [Текст] / И.В. Ямщикова, Е.Ю. Боброва // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2016. – № 2 (17). – С. 112–119.