

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИЙ
В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ СУБЪЕКТА РФ***

Семенова А. А.,

студентка 4 курса экономического факультета,
Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва,
г. Саранск
e-mail: anastasia9944@yandex.ru

Кочеткова С. А.,

канд. эконом. наук, доцент кафедры государственного и муниципального
управления,
Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва,
г. Саранск
e-mail: kochetkovaca@mail.ru

* Статья публикуется при финансовой поддержке Российского гуманитарного
научного фонда (проект №14-12-13029 а/р)

Предметом исследования данной работы является механизм концессии в системе управления государственной собственностью субъекта РФ. В статье определена актуальность и необходимость перехода к новым ориентирам управления государственной собственностью на региональном уровне. Выявлены проблемы, препятствующие использованию механизма концессии в управлении и распоряжении государственным имуществом. Определены перспективы развития данной формы государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственная собственность субъекта Российской Федерации, государственно-частное партнерство, концессия.

В последние десятилетия отношение к государственной собственности резко изменилось. С переходом страны к рыночной экономике происходит снижение роли госсобственности, ранее признанной безоговорочно самой приоритетной и универсальной формой. В результате процессов приватизации, начатых еще в 1990-х годах, были приватизированы около 74% всех государственных предприятий, на которых работали почти 70% занятых. Экономический эффект от реализации данного процесса в силу сложившихся на тот момент условий и экономической обстановки в стране был временным и неоправданным. Однако и на сегодняшний день процесс передачи государственного имущества в частные руки не закончен, хоть и представляется не в столь широких масштабах.

На наш взгляд, 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. Реализовать данную задачу труднее, однако выгоднее с точки зрения стратегических интересов России и ее субъектов. Следовательно, необходим переход к такой концепции управления государственной собственностью, которая повышала бы эффективность ее использования, а не только кратковременно пополняла бюджет в результате ее продажи. Особенно это касается регионального уровня, где объекты собственности не столь охвачены приватизацией.

Одним из наиболее эффективных методов управления госсобственностью субъекта РФ является механизм концессии, основанный на государственно-частном партнерстве.

Следует отметить, что слово «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 [4]. Таким образом, в более практическом смысле концессия представляет собой передачу объекта государственной собственности для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации на закрепленных в договоре условиях.

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

Необходимость использования данного механизма определяется, в первую очередь, тем, что предприятия некоторых отраслей не могут быть приватизированы, поскольку имеют стратегически значимый экономический или социально-политический характер (энергетика, оборонная промышленность и т. п.). Но, с другой стороны, в государственном бюджете отсутствует достаточный объем средств, который позволил бы обеспечивать в них простое и расширенное воспроизводство. Для того чтобы разрешить это противоречие, и используется концессия.

О низком уровне использования данного метода свидетельствует анализ опыта реализации концессионных проектов на региональном уровне. В сравнительном рейтинге регионов, представленном Центром развития ГЧП в России, доля субъектов, активно вовлеченных в данную деятельность, очень мала. 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. Лидерами данного рейтинга являются Нижегородская область (218 баллов), Санкт-Петербург (201 балл), Новосибирская область (173 балла), Республика Татарстан (112 баллов) [7].

У большинства регионов интегральная оценка не превышает даже 30 баллов, что говорит о слабом развитии данного механизма.

В идеале концессии выгодны и государству, и регионам, и частному сектору, и обществу. Преимущества данного механизма для субъектов РФ заключаются в следующем. Во-первых, это привлечение внебюджетных средств для возведения или улучшения дорогостоящих объектов инфраструктуры.



Р и с у н о к 1 – Структуризация аспектов формирования интеграционной формы управления государственной собственностью

Во-вторых, это использование имеющегося у частного партнера опыта, технологий для реализации технологически сложных инфраструктурных проектов. Следующее преимущество состоит в разделении рисков между государством и частным сектором. И, наконец, концессионные проекты способствуют улучшению инвестиционного климата региона и привлечению инвестиций, в том числе иностранных, в инфраструктуру региона.

Интерес частного сектора в концессионных проектах проявляется в том, что частные фирмы получают 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. К тому же в концессионных соглашениях представители бизнеса могут более активно повышать доходность своей деятельности за счет отсутствия бюрократических процедур, свойственных государственному управлению. Сюда же можно отнести преимущества в опыте, знаниях, возможности реализации ноу-хау.

Однако концессия, как всякий вид государственной деятельности, должна проводиться в интересах населения того или иного региона. И здесь данный механизм не является исключением. Концессия способствует решению наиболее острых социальных проблем, за счет нее происходит повышение качества оказываемых услуг, снижаются цены на них в силу 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.

Однако для реализации этих потенциальных выгод на практике необходимо решение насущных проблем, которые препятствуют активному использованию данного механизма практически во всех субъектах РФ.

Главным, на наш взгляд, является наличие объективных причин на пути развития этого процесса. Во-первых, это слабость нормативно-правовой базы в данной сфере отношений. Как свидетельствует анализ нормативно-правовой базы, на сегодняшний день в 68 субъектах РФ разработано и принято региональное законодательство о государственно-частном партнерстве, в 4-х регионах (в том числе и в Республике Мордовия) 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 сфере [7].

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 [1]. 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, представленная Главконцесскомом, Концессионным комитетом при Верховном экономическом совете, отраслевыми и республиканскими концессионными комитетами [9]. 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 [8]. В условиях меняющейся среды необходимо как можно быстрее ликвидировать данный недостаток. 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.

Исходя из этого, первая задача государства и органов власти субъектов состоит в создании достаточно полной законодательной базы, преодолении «пробелов» в праве. Помимо совершенствования закона о концессионных соглашениях представляется актуальным принятие закона 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.

Второе перспективное направления развития концессий в системе управления государственной собственностью субъекта РФ состоит в реформировании организационного механизма регулирования данной сферы. С нашей точки зрения, она должна включать помимо органов законодательной и исполнительной власти:

- финансово-экономические институты, занимающиеся инвестированием в рамках концессий;
- независимые организации, осуществляющих экспертизу концессионных проектов;
- управляющие компании;
- отраслевые объединения, фонды.

Следующее направление непосредственно связано с предыдущим и заключается 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.

Применение механизма концессии в субъектах РФ необходимо 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 данного механизма.

Вышеназванные условия 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.

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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 21 ИЮЛЯ 2005 Г. № 115-ФЗ «О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ» (РЕД. ОТ 29.12.2014) [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС] : – ДОСТУП ИЗ СПРАВ.-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС».
2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2001 Г. № 178-ФЗ «О ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА» [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: – ДОСТУП ИЗ СПРАВ.-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС».
3. АВЕКОВ В. В. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ: МОНОГРАФИЯ / ПОД НАУЧН. РЕД. Д.Э.Н., ПРОФ. Б. А. РАЙЗБЕРГА. – М.: МАРОСЕЙКА, 2010. – 283 С.
4. ВАРНАВСКИЙ В. Г. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ДОВЕРИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНЦЕССИЙ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ / В. Г. ВАРНАВСКИЙ // ИМУЩЕСТВ. ОТНОШЕНИЯ В РОС. ФЕДЕРАЦИИ. – 2012. – № 5. – С. 19-29.
5. КАМАЕВ Р. А. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ / Р. А. КАМАЕВ // ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. – 2011. – № 8 – С. 90-96.
6. КОВАЛЕВ Н. Р. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ / Н. Р. КОВАЛЕВ, Е. Е. ЮШКЕВИЧ // ИЗВЕСТИЯ УРАЛЬСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. – 2006.– № 4 (16). – С. 124-130.
7. ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]. – РЕЖИМ ДОСТУПА: [HTTP://WWW.PPPINRUS SIA.RU/](http://www.pppinrus.sia.ru/).

8. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. – М.: ЦЕНТР РАЗВИТИЯ ГЧП, 2013. – 52 С.

9. САНЬКОВА Н. С. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА / Н. С. САНЬКОВА // ОБРАЗОВАНИЕ. НАУКА. ИННОВАЦИИ : ЮЖ. ИЗМЕРЕНИЕ. – 2012. – № 1 (21). – С. 87-92.

10. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ: МЕТОДОЛОГИЯ ОПЫТ, ИННОВАЦИИ : УЧЕБНИК / М. М. СОЛОВЬЕВ, Л. И. КОШКИН, А. А. СВИРИНА. – РОСТОВ Н/Д.: ФЕНИКС, 2014. – 303 С.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF CONCESSIONS IN THE MANAGEMENT OF STATE-OWNED ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Semenova A. A.

the 4th year student of the Faculty of Economics,
Ogarev Mordovia State University,
Saransk
e-mail: anastasia9944@yandex.ru

Kochetkov S. A.

Candidate of Economics Science, Associate Professor of State and Municipal
Management chair,
Ogarev Mordovia State University,
Saransk
e-mail: kochetkovaca@mail.ru

The article defines the urgency and necessity of the transition to the new benchmark of state property management at the regional level. The problems impeding the use of the mechanism of concession in the management and disposal of state property. The prospects of the development of this form of public-private partnerships.

Keywords: state ownership of the Russian Federation, the public-private partnership, concession.