АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бисеров Э.А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 418, eduard.biserov@uapa.ru

УДК 346.543.4
ББК 67.404.212.6

Цель. Анализ применения концессионных соглашений в деятельности органов местного самоуправления.

Методы. Проведен аналитический анализ нормативно – правовой базы в разрезе применения концессионных соглашений в практике органов местного самоуправления.

Результаты. На основе анализа нормативно – правовой базы были предложены рекомендации для органов местного самоуправления в области применения концессионных соглашений.

Научная новизна. Научная новизна заключается рассмотрение механизма применения концессионных соглашений органами местного самоуправления с учетом последних изменений в законодательстве РФ.

Ключевые слова: концессионное соглашение, концедент, концессионер, частный капитал, объекты инфраструктуры муниципального образования.

ANALYSIS OF THE APPLICATION OF THE OF CONCESSION AGREEMENTS IN THE LOCAL GOVERNMENT PRACTICE

Biserov E.A.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Economic Theory Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 418-66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990,eduard.biserov@uapa.ru

Purpose. Analysis of the application of concession agreements in the local government activities.

Methods. An analytical analysis of the regulatory - legal framework in the context of the application of concession agreements in the practice of local governments.

Results. Based on the analysis of normative - legal basis author proposed recommendations for local authorities in the application of concession agreements.

Scientific novelty. Scientific innovation is the consideration of the mechanism of concession agreements application by local governments with the latest changes in the Russian Federation legislation.

Key words: concession agreement, the grantor, the concessionaire, private equity, infrastructure of the municipality.

Для эффективного развития муниципальной экономики требуется строительство новых, а также реконструкция и модернизация имеющихся объектов инфраструктуры, что возлагает большую финансовую нагрузку на бюджет муниципального образования. Основная проблема заключается в том, что в современных условиях финансирование крупных проектов за счет собственных средств муниципальным образованиям не по силам. А рассчитывать на масштабную поддержку из бюджетов других уровней чаще всего не приходится: выделенные объемы средств не покрывают потребности поставленных задач, либо сроки финансирования размыты на долгий период времени. В связи с этим возрастает актуальность повышения роли институтов, позволяющих снизить бюджетные расходы, связанные с созданием, реконструкцией, развитием и поддержкой в надлежащем состоянии объектов муниципальной собственности. Необходимо привлечь

© Бисеров Э.А., 2014

Бисеров Э.А.

частные инвестиции и управленческие кадры в сферы, которые обычно недоступны для бизнеса, сохраняя при этом право собственности на принадлежащее муниципальному образованию имущество и обеспечивая его использование в общественных интересах. Одним из таких институтов является концессионное соглашение,котороевыступает перспективной формой сотрудничества администрации муниципального образования с представителями бизнес – сообщества с целью развития инфраструктурных проектов.

Постоянный мониторинг, посвященный проблемами применения концессионных соглашений,отражается в исследованиях таких агентств как Международная группа РАЭКС (RAEX) (ООО «Международная группа рейтинговых агентств «Эксперт РА») [1] и Центр развития Государственно – Частного Партнерства при поддержке Министерства экономического развития РФ и Торгово – Промышленной палаты [2]. Так же данная проблема была рассмотрена в трудах Сысоева А.П. [3] и Платоновой Н.Л. [4].

Необходимо отметить, что практика применения концессионных соглашений на уровне страны и регионов значительно шире, чем на уровне муниципалитетов. Как следствие, особенности применения концессионных соглашений на муниципальном уровне менее освещены.

Целью данного исследования является анализ применения концессионных соглашений в деятельности органов местного самоуправления.

Основные задачи исследования:

1.Рассмотреть концессионные соглашения применительно к деятельности органам местного самоуправления;

2.Проанализировать основные нормативно – правовые акты регулирующие механизмы применения концессионных соглашений;

3.Предложить комплекс рекомендаций и мероприятий по применению концессионных соглашений в муниципальной экономике.

В качестве методов исследования были использованы: аналитический метод, анализ нормативноправовой базы с учетом последних изменений в законодательстве на федеральном, региональном и уровне местного самоуправления по расширению возможностей применения концессионных соглашений в работе органов местного самоуправления. Проанализирован теоретический материал по данной проблематике.

Концессионные соглашения — широко используемая форма государственно-частного партнерства, при которой государство передает частному сектору отдельные публичные функции, получая взамен инвестиции. Концессионные проектыподразумевают обязательства бизнеса, по строительству или реконструкции некого общественного объекта с последующим обеспечением его качественного функционирования в течение установленного срока. Все вопросы, связанные с концессионными соглашениями регулируются Федеральным законом № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях». Согласно ст.3 № 115-ФЗ от 21.07.2005 по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности, на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [5].С экономической точки зрения договор концессии представляет собой узконаправленную разновидность договора аренды с акцентом на защиту интересов концедента и фиксированными рискамисо стороны концессионера.

Повышение интереса к концессионным соглашениям обусловлено двумя факторами: недостаток ресурсов у государства и наличие средств у частного сектора. В современном мире прослеживается тенденция к увеличению инвестиций на основе государственно-частного партнёрства. Процесспривлечениячастного капитала в инфраструктурные проекты имеет хорошие перспективы, так как бизнес обладает существенными финансовыми ресурсами и значительно большей, чем у государства, вариативностью их использования, возможностями применять технические и технологические инновации. Однако у инвесторов не всегда имеется возможность действовать в сферах, которые традиционно считаются государственными, либоих деятельность связана с высокими рисками:юридическими, финансовыми, политическими, рыночными, техническими, рискамине завершения проекта и т.д.

Определение и анализ возможных рисков, а также способыих минимизации являются существенным условием для получения финансирования. Банки, кредитно-финансовые учреждения, и иные спонсоры проектабез всестороннего рассмотрения рисков могут отказать в предоставлении денежных средств. Данный аспект является первостепеннымдля муниципальных властей, желающих развивать на территории своего муниципального образования инвестиционные проекты, так как частные инвесторы при оценке рисков будут требовать детального анализа всех возможных

рисков, способов их снижения, а также механизма распределения рисков между участниками концессионного соглашения.

Подход к оценке рисков со стороны муниципальной власти должен охватывать все риски по проекту, при этом необходимо проявлять определенную гибкость в процессе переговоров с потенциальными концессионерами. Зачастую даже недостаточная квалификация сотрудников соответствующих органов муниципальной власти мешает заинтересованным сторонам принять правильное и рациональное решение, на основе которого будет заключено концессионное соглашение. При этом частный инвестор финансово заинтересован обеспечить максимальную эффективность решения на долгосрочный период. В итоге муниципальные органы власти получают желаемый результат при значительной экономии и рациональном использовании ресурсов. По приблизительным оценкам, при использовании концессионных соглашений экономия ресурсов составит от 20 до 60 % от расходов, которые понесло бы муниципальное образование, если бы реализовывало проект самостоятельно.

Концессионный договор имеет существенное преимущество перед договором аренды, заключающееся в различии целей.Основной целью концессионных соглашений является привлечениеинвестиций для модернизациии эксплуатации имеющегося и строительства нового муниципального имущества, с обязательным условиемулучшения свойств концессионного объекта в соответствии с условием его целевого использования.А договор аренды подразумевает передачуимущества во временное пользование. Арендатор заинтересован в имуществе, но не может его приобрести, а основная цель арендодателя это извлечение прибыли из передачи имущества во временное пользование другому лицу. Арендный договор может включать в себя условия по улучшениюарендатором арендованного имущества, но полноценный инвестиционный проект может быть реализован только в форме концессии.

Имущество, переданное по концессионному соглашению или созданное в процессе его реализации, остается в собственности концедента, что является гарантией реализации интересов населения муниципального образования. Аренда же не запрещает возможность выкупа арендованного имущества, заисключением некоторых случаев. Дополнительной гарантией прав населения территории является запрет на изменения целевого назначения объектаконцессионного соглашения. Т.е., например, если договор заключен на реконструкцию социально-культурного объекта, то в результате не появится торгово-развлекательный центр. А по договору аренды такое изменение возможно через внесение в него соответствующих поправок. Таким образом, муниципалитет обладает достаточным набором инструментов длявоздействия на инвестора в случае нарушения имусловий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

В отличие от аренды и иных форм государственно-частного партнерства, концессионные соглашенияподразумевают долгосрочное сотрудничество, благодаря чему обе стороны могут осуществлять стратегическое планирование своейдеятельности. Вступая в концессионные соглашения, концессионер, обязан действовать в соответствии с общественными интересами и придерживаться основных принципов публичнойслужбы: оказание услуг должно быть непрерывным, нельзя допускать дискриминацию пользователей, оказываемые услуги должны быть общедоступны, необходимо соблюдать равенствотарифов за одинаковые услуги.

Основными видами концессий являются концессия публичной службы (concession de service public) и концессия на производство общественных работ (concessions de travaux publics). Концессия публичной службы представляет собой концессионный договор на оказание частным лицом какого-либо вида общественных услуг населению. Чаще всего речь идет об оказании коммунальных услуг. В данном случае концессионные отношения являются для инвестора предпочтительными любым другим формам сотрудничества (например, совместному предприятию), т.к. наделяют его наибольшей свободой в принятииадминистративно-хозяйственных и управленческих решений.

Концессии на производство общественных работтакже отличаютсяотгражданско-правовых договоров подряда. Подрядчик производит определенные работы, за которые получает установленную в договоре плату (ст. 702ГК РФ), а по концессионному соглашению выполнение работ является условием, которое муниципалитет предъявляет для пользования предоставляемымимуществом или осуществления определенного видадеятельности. Концессионная практика подразумевает хозяйственную эксплуатацию инвестором результатов работ, получение произведенной продукции полностью в свою собственность, в то время как результат деятельности подрядчика немедленностановится собственностью заказчика [6].

Таким образом, концессионные соглашения в отличие от других форм государственно-частного партнерства, дают возможностьнаиболее полно учесть интересы всех сторон: инвестора, органов местного самоуправления и населения муниципального образования. Поэтому муниципальным властям необходимо стремиться внедрять концессии в качестве формы эффективногоуправления имуществом.Преимущества

использования механизма концессии для муниципальных органов очевидны:

• уменьшение финансовой нагрузки при реализации проектов и приток средств в приоритетные отрасли экономики, в которых частный капитал не участвовал, либо присутствовал в минимальномобъеме;

• повышение уровня конкуренции;

• возможность заключения концессионных соглашений по отдельным объектам, и предприятиям в целом, чтопозволяет привлечь внимание потенциальных инвесторов;

• переход (после истечения срока договора) в муниципалитет имущества и оборудования:

• решение проблем инфраструктуры, энергетики, ЖКХ и прочих системных проблем развития территории;

• разделение рисков между концессионером и концедентом;

• альтернатива процесса приватизации объектов муниципальной собственности;

• результаты действия концессионных соглашений значительно повышают инвестиционную привлекательность муниципальной территории.

Основными преимуществами концессионных соглашений для бизнеса являются доступность к государственной сфере и исключительный характер прав, предоставляемых муниципалитетоминвестору (так как не допускается деятельность третьих лиц), возможность долговременного размещения инвестиций под гарантии муниципальных властей.

Выделяют следующие основные схемы реализации концессии:

• BOT (Build, Operate, Transfer) – частная фирма строит и/или модернизирует инфраструктурные муниципальные объекты, а также арендует уже имеющиеся на определенный период времени и затем возвращает их собственнику;

• контракт на управление – специализированной управляющей компании, обладающей высококвалифицированными специалистами, передаетсяв управление муниципальное предприятие или учреждение. Прибыль управляющей компании формируется посредством снижения расходовпредприятия. Не изменяется организационно-правовая форма, а также собственник имущественногообъекта.

Широко распространена и схема ROT (Rehabilitate, Own, Transfer) – передача существующего объекта инфраструктуры, находящегося в муниципальнойсобственности, частному инвестору на условиях осуществления модернизации данного объекта с последующейего эксплуатацией при принятии концессионером определенных обязанностей.

На уровне муниципального управления концессионные соглашения имеют особое значение, так как именно здесь сосредоточена основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в областидорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, ЖКХ, охраны окружающей среды, строительства жилья, энерго- и газообеспечения и водного хозяйства. При управлении большинством объектов социальной и коммунальной инфраструктуры муниципальные власти сталкиваются с трудностями, связанными с малой доходностью данных сфер деятельности. Поэтому привлечение бизнеса к решению социально-экономических задач на уровне муниципалитетов очень актуально.

Несмотря на явную эффективность, применение концессионных соглашений на уровне муниципальных органов власти сопряжено с целым рядом проблемных моментов. Во-первых, ограниченные и изменчивые доходы бюджета муниципалитетов недостаточны для предоставления гарантий исполнения. Концессия учреждается по результатам тендера, который необходимо обеспечить готовым имуществом, проектом, контрактом, т.е. муниципалитет должен произвести финансовые расходы наподготовку проекта. Во-вторых, муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке и поэтому их нельзя передавать в управление частному лицу. В-третьих, нет ясности в вопросах выполнения обязательств муниципалитета перед концессионером в случае нарушения соглашения. В-четвертых, определенное недоверие и даже предвзятость муниципальных органов власти по отношению к частным компаниям. В-пятых, нехватка квалифицированных специалистов в сфере муниципального управления, способных профессионально обеспечить качественную проработку и сопровождение проекта. Причем риски, связанные с неэффективностью муниципальных органов и коррупцией, всерьез тревожат компании, и многие экспертысчитают ихосновными.

На сегодняшний день общественность и представители бизнеса имеют недостаточное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных последствиях. Обращение к институту концессий означает не замену одного договора (об аренде) на другой (о концессии), как это представляется многим, а изменение сущности отношений между органами самоуправления и частным капиталом, как в правовом, так и в экономическом контекстах.

На основе проведенного исследования, можно сформулировать следующие выводы. Для эффективного внедрения концессионных соглашений на уровне муниципальных образований органам самоуправления необходимо учесть следующие аспекты:

• формирование условий для реальной конкуренции между потенциальными инвесторами во время тендеров может служить гарантией, что предложен-

ные цены будут соответствовать действительным расходам по проекту;

• разработка системы гарантий и льгот для концессионеров, участвующих в тендерах по крупным инфраструктурным проектам общественного значения, существенно повысит привлекательность проекта для потенциальных инвесторов;

• формирование и реализация системы антикоррупционных мер на протяжении всей цепочки мероприятий по заключению концессионного соглашения, начиная от разработки проекта и заканчивая контролем действий концессионера по реализации условий концессионного договора, обеспечит прозрачность реализации проекта;

• органы муниципальной власти должны оценить преимущества и недостатки, а также возможности и угрозы от применения различных форм управления и владения объектами инфраструктуры;

• заключению концессионных договоров должно предшествовать создание адекватной системы управления объектами муниципальной собственности, нужны структурные подразделения, которые взаимодействовали бы с концессионером и при этом представляли интересы концедента;

• для заключения концессионного соглашения необходимо действовать в соответствии со стратегическими интересами развития данной территории.

В заключение необходимо отметить, что расширение практики концессионных соглашений во многом зависит от положений федерального закона № 115 «О концессионных соглашениях», в который неоднократно вносились поправки. Последние изменения были внесены 21.07.2014 (№ 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» иотдельные законодательные акты РФ»). Данный документ вступает в силу с 1 февраля 2015 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу с 1 мая 2015 года. Последние поправки направлены на снятие избыточных ограничений в сфере концессионных соглашений и закрепление дополнительных гарантий окупаемости инвестиций концессионера. Вводятся не типовые, а примерные концессионные соглашения, и определены случаи, в которых концедент обязан рассматривать требования концессионера по изменению существенных условий концессионного соглашения.

Также вносятся изменения в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» с целью предоставления концессионеру преимущественного права выкупаобъектаконцессионногосоглашенияпослеокончания срока его действия при условии добросовестного исполнения им условий концессионного соглашения [7].

Таким образом, концессионные соглашения - это перспективное направление деятельности, развитие которого позволитворганам местного самоуправления эффективно привлекать инвестиции на свою территорию.

Литература:

1. Международная группа РАЭКС (RAEX) (ООО «Международная группа рейтинговых агентств «Эксперт РА») [электронный ресурс]. URL: http://www.raexpert.ru/ (дата обращения 09.10.2014)
2. Центр развития Государственно – Частного Партнерства при поддержке Министерства экономического развития РФ и Торгово – Промышленной палаты [электронный ресурс]. URL: http://pppcenter.ru/index.php?id=3336/ (дата обращения 09.10.2014)
3. Институциональные аспекты регулирования концессионных соглашений в России [электронный ресурс]. URL: http:// http://istina.msu.ru/collections/6212933/ (дата обращения 09.10.2014)
4. О правовом регулировании концессионных отношений в сфере коммунального хозяйства в Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www.igpran.ru/articles/3371/ (дата обращения 09.10.2014)
5. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 28.06.2014). [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/ (дата обращения 09.10.2014)
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ [электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/4_28.html(дата обращения 09.10.2014)
7. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ (21 июля 2014 г.) [электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165851/ (дата обращения 09.10.2014)
8. Обзор изменений в закон о концессионных соглашениях и отдельные законодательные акты [электронный ресурс]. URL:http://www.kremlin.ru/acts/46332#sel=6:30,6:46;8:1,8:6(дата обращения 09.10.2014)
9. Работа правительства [электронный ресурс]. URL:http://government.ru/govworks/57/(дата обращения 09.10.2014);
10. Отчёты Правительства [электронный ресурс].

URL:http://government.ru/govworks/57/(дата обращения 09.10.2014);

11. Проблемы и перспективы концессий [электронный ресурс]. URL:http://expert.ru/northwest/2014/29/problemyi-i-perspektivyi-kontsessij/(дата обращения 09.10.2014).

References:

1. Expert EA Rationg Agency [e-resource]. URL: http://www.raexpert.ru/ (date of access 09.10.2014).
2. Center of Public - Private Partnership Development [e-resource]. URL: http://pppcenter.ru/index.php?id=3336/ (date of access 09.10.2014).
3. Institutional aspects of the regulation of concession agreements in Russia [e-resource]. URL: http://istina.msu.ru/collections/6212933/ (date of access 09.10.2014).
4. On legal regulation of concession relations in the field of public utilities in the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www.igpran.ru/articles/3371/ (date of access 09.10.2014).
5. On Concession Agreements: Federal Law on July 21, 2005 № 115-FL (as amended on 28.06.2014) [e-resource]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/ (date of access 09.10.2014).
6. The Civil Code of the Russian Federation. Part 2: Federal Law on January 26, 1996 № 14-FL [e-resource]. URL:http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/4_28.html (date of access 09.10.2014).
7. On amendments to the Federal Law «On Concession Agreements» and to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law on July 21, 2014 № 265-FL [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164914/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165851/ (date of access 09.10.2014).
8. Summary of Changes to the Law on Concession Agreements and Certain Legislative Acts [e-resource]. URL:http://www.kremlin.ru/acts/46332#sel=6:30,6:46;8:1,8:6 (date of access 09.10.2014).
9. Work of the Government of the Russian Federation [e-resource]. URL:http://government.ru/govworks/57/ (date of access 09.10.2014).
10. Reports of the Government of the Russian Federation [e-resource]. URL:http://government.ru/govworks/57/ (date of access 09.10.2014).
11. Concessions problems and prospects [e-resource]. URL:http://expert.ru/northwest/2014/29/problemyi-i-perspektivyi-kontsessij/ (date of access 09.10.2014).