

DOI: 10.12737/24887

*Герасименко О.А., канд. экон. наук, доц.
Белгородский государственный национальный исследовательский университет
Авилова Ж.Н., канд. соц. наук, доц.
Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова*

КОНЦЕССИЯ КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ

gerasimenko@bsu.edu.ru

Статья посвящена актуальной статистике заключения концессионных соглашений в региональном разрезе, описаны отличительные особенности различных правовых моделей применения концессионных механизмов, в том числе и в строительной отрасли, приводится детальный обзор изменений в концессионное законодательство. Результатом исследования также стал анализ основных тенденций и трендов развития концессионного механизма в России, а также формирование рекомендаций и предложений для государственных и муниципальных органов власти, направленных на повышение эффективности применения концессионных соглашений для социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, регион, институт, концессия, механизм.*

Введение. 21 июля 1993 года Верховный Совет Российской Федерации принял Закон «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами». Однако 18 августа 1993 г. президент наложил на этот закон вето и дал поручение кардинально переработать принятый Закон. Правительство Российской Федерации поручило Минэкономике России и другим ведомствам доработать Закон «О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами». В ноябре 1994 года Минэкономике России разослало в ведомства на согласование свою версию проекта закона, озаглавленного «О концессионных и иных договорах, заключаемых российским государством с российскими и иностранными инвесторами». Данный закон был одобрен в первом чтении Государственной Думой уже второго созыва только в апреле 1996 года, после чего данный законопроект по субъективным и объективным причинам пролежал не востребовавшимся до 2000 года, затем был вновь рассмотрен Государственной Думой и повторно отправлен на доработку [1]. Напряженная работа над законопроектом продолжалась вплоть до 2004 года. В течение 2004 года и в первом полугодии 2005 года закон, получивший название «О концессионных соглашениях», был кардинально переработан и принят Государственной Думой во втором и третьем чтениях, одобрен Советом Федерации и после подписания Президентом Российской Федерации вступил в законную силу. После вступления в силу Закона о концессионных соглашениях, он претерпел ряд существенных изменений, которые, в первую очередь, характеризуются усилением

отраслевой направленности. Первые поправки были внесены в 2007 году, а наибольшее количество изменений было внесено в 2010 и 2013 годах.

Методология. Основанием для исследования проблемы развития государственно-частного партнерства послужили фундаментальные труды классиков научной мысли по широкому спектру проблем, а также современные работы зарубежных и отечественных ученых по вопросам функционирования и развития сотрудничества бизнеса и государства.

В процессе исследования были использованы диалектический метод, предопределяющий изучение явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи. В работе применялись также методы ситуационного, структурно-функционального, экономико-статистического, компаративного анализа, табличная и графическая интерпретация эмпирико-фактологической информации.

Основная часть. Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов ГЧП в целях достижения задач публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами. В настоящее время, в условиях отсутствия единого законодательства о ГЧП, наиболее распространенной формой взаимодействия государства и бизнеса, основанной на принципах взаимного распределения рисков, софинансировании капитальных и операционных затрат со стороны инвестора, а также повышения качества оказываемых

мых услуг за счет привлечения рыночных компетенций является концессионное соглашение.

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) (далее – объект концессионного соглашения), 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 [2]. Специфика данной формы государственно-частного партнерства заключается в сохранении титула собственности на объект соглашения за публичной стороной. Отличительные признаки концессии, как инструмента привлечения инвестиций в инфраструктуру: договорная основа партнерства при долгосрочном характере взаимодействия, регулируемая федеральным законодательством; объекты концессии – федеральная, региональная или муниципальная собственность; возможность платежей концессионера государству за владение и пользование объектом (т. н. концессионная плата) или структурирование концессионных сделок с платой концедента; финансовое участие частного инвестора в капитальных затратах, то есть в создании реконструкции объекта концессии.

Отличительные признаки концессии, как инструмента привлечения инвестиций в инфраструктуру:

- договорная основа партнерства при долгосрочном характере взаимодействия, регулируемая федеральным законодательством; объекты концессии – федеральная, региональная или муниципальная собственность;
- возможность платежей концессионера государству за владение и пользование объектом (т. н. концессионная плата) или структурирование концессионных сделок с платой концедента;
- финансовое участие частного инвестора в капитальных затратах, то есть в создании реконструкции объекта концессии;
- передача частному партнеру только прав владения и пользования, с сохранением права собственности за публичным партнером;

- гарантии прав концессионера, обеспечиваемые со стороны государства.

Исходя из вышесказанного, можно выделить ключевые институциональные преимущества концессии:

- ясность правового режима ввиду наличия Федерального закона «О концессионных соглашениях», регулирующего порядок подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений; наличие сложившейся практики реализации концессионных проектов как на федеральном, так на региональном и муниципальном уровнях;
- формирование устойчивой судебной практики в части применения положений Федерального закона «О концессионных соглашениях» (например, в отношении вопросов досудебного порядка рассмотрения споров, правовой природы концессионного соглашения и др.);
- целевая определенность концессионного соглашения. Предмет концессии – строительство и (или) реконструкция недвижимого или движимого имущества, технологически связанного между собой, и предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением (эксплуатации);
- возможность применения отдельных инструментов привлечения финансовых средств, таких как выпуск облигаций концессионера.

Участниками концессионных проектов ГЧП выступают: «Концедент – Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта РФ, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления. Отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться уполномоченными концедентом в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления органами и юридическими лицами, и концедент должен известить концессионера о таких органах, лицах и об осуществляемых ими правах и обязанностях. Полномочия концедента также вправе осуществлять государственная компания «Автодор», созданная РФ в соответствии с Федеральным законом «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

«Концессионер – это индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо, либо действующие без обра-

зования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица» [2].

В целях наиболее объективной оценки опыта заключения концессионных соглашений на территории Российской Федерации, в исследовании, проведенном НП «Центр развития ГЧП» в 2013 году, было отдельно выделено такое понятие как – «концессионный проект».

Концессионный проект – создание и (или) реконструкция и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных концессионных соглашений. Понятие «концессионный проект» введено в связи с тем, что изначально в Федеральном законе от 21 июля 2005 года «О концессионных соглашениях» под «объектом концессионного соглашения» понимался исключительно объект недвижимого имущества, причем если множественность таких объектов в одном соглашении не подразумевалась (пункт 1 статья 3),

то в рамках одного имущественного комплекса, передаваемого в концессию, могло заключаться до нескольких сотен концессионных соглашений [3,4].

При подсчете общего числа заключаемых концессионных соглашений в 2013-2014 году не учитывались данные по большинству муниципальных концессий, которые были заключены на протяжении года. В 2014-2015 годах рост общего числа концессии более чем в 5 раз (рис. 1) обусловлен более достоверным предоставлением информации со стороны субъектов Российской Федерации, а также тем, что необходимо в обязательном порядке публиковать сведения о заключаемых концессионных соглашениях на портале torgi.gov.ru. Тем не менее, в 2014 году можно говорить о 170 новых заключенных концессионных соглашениях, большинство из которых – объекты сферы коммунальной (системы водоснабжения, теплоснабжения и водоотведения), из которых более 80% заключается в малонаселенных пунктах (до 10 тысяч человек) [5–7].

Лидерами по числу заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне являются Республика Татарстан (45 соглашений), Амурская область (38), Республика Бурятия и Ивановская области (по 19). В отношении объектов, находящихся в собственности субъекта, лидерами продолжают оставаться Нижегородская область (8 соглашений), Республика Башкортостан, Ленинградская область (по 7), Новосибирская область (5). Среди Федеральных округов лидером остается Приволжский Федеральный округ, а аутсайдером – СКФО. Важно отметить также преимущество Дальневосточного федерального округа над традиционно привлекательным для инвестиций Северо-западным, которое в первую очередь достигается за счет большого числа некапиталоемких проектов на муниципальном уровне (рис.2,3) [8, 9].

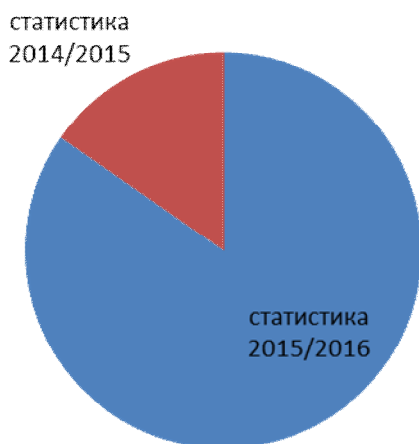


Рис. 1. Статистика заключения концессионных соглашений

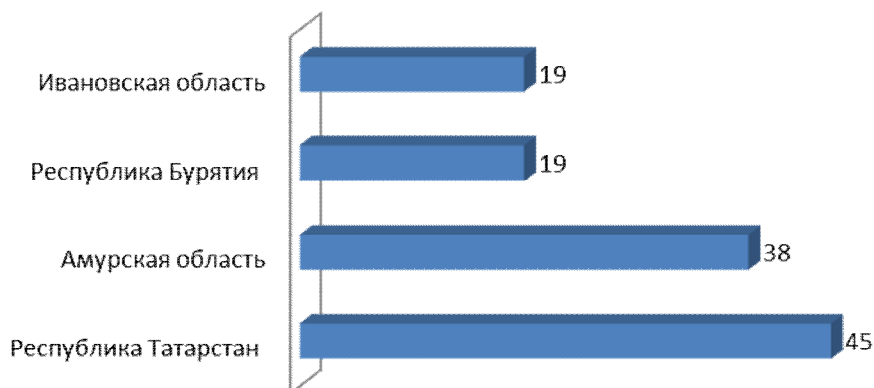


Рис. 2. Регионы лидеры по числу муниципальных концессий

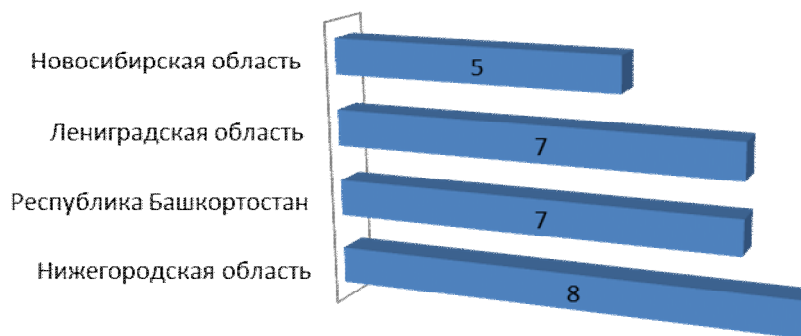


Рис. 3. Регионы лидеры по числу региональных концессий

В социальной сфере наиболее количество концессий реализуется в отрасли здравоохранения. В настоящий момент это одна из наиболее перспективных сфер для заключения концессионных соглашений с накопленным опытом правоприменительной практики. Исходя из полученных данных, можно говорить о большой заинтересованности частных инвесторов участвовать в создании и дальнейшем сопровождении объектов социальной инфраструктуры. Данная отрасль также характеризуется большим износом основных фондов и ощутимыми инфраструктурными разрывами в отдельных регионах. Всего на текущий день в различных стадиях реализации находятся 23 концессионных проекта в сфере здравоохранения. Одним из примеров использования механизма использования концессионной модели в здравоохранении является строительство и эксплуатация отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии в Самарской области по соглашению, заключенному 5 июня 2014 года на срок 15 лет [10,11].

Одним из успешных примеров реализации концессии в социальной сфере является строительство Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии. Данное концессионное соглашение предполагает строительство отдельного корпуса Центра на территории государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Самарская областная клиническая больница им. М. И. Калинина» и оснащение его оборудованием с целью повышения доступности процедур гемодиализа в рамках в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» с использованием модели BOT (Build-Operate-Transfer) – строительство – эксплуатация – передача. Инициатором проекта выступило Министерство здравоохранения Самарской области. Публичный партнер в лице Правительства Самарской области предоставляет частному партнеру земельные участки в аренду под строитель-

ства объекта. Частный партнер в лице ООО «ФАРМ СКД» строит за свой счет, с привлечением заемных средств на предоставленных в аренду земельных участках объекты соглашения в течение 2 лет (2014-2016 годы). Объект становится собственностью публичного партнера и передается на праве владения и пользования инвестору на срок действия концессионного соглашения.

Частный партнер обеспечивает на территории созданного объекта соглашения возможность оказания медицинских услуг по проведению процедуры диализа пациентам с острой и хронической почечной недостаточностью в объемах и по тарифам, установленных программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания населению Самарской области медицинской помощи, тарифным соглашением в системе обязательного медицинского страхования населения Самарской области. Возмещение расходов инвестору осуществляется путем перечисления инвестору 70% от общей стоимости тарифов, действующих в системе обязательного медицинского страхования, за каждую оказанную услугу на территории объекта концессионного соглашения. После прекращения действия соглашения Инвестор передает объект Правительству Самарской области [12].

Процесс реализации проекта проиллюстрирован на схеме (рис. 4). Создание и оснащение объекта осуществляется за счет средств частного партнера. Стоимость проекта составляет 350 млн. рублей. Также одной из наиболее популярных отраслей является развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, в которой активно протекает процесс привлечения частных инвестиций. На текущий день в различных стадиях реализации находятся 9 концессионных проектов в сфере физической культуры и спорта.

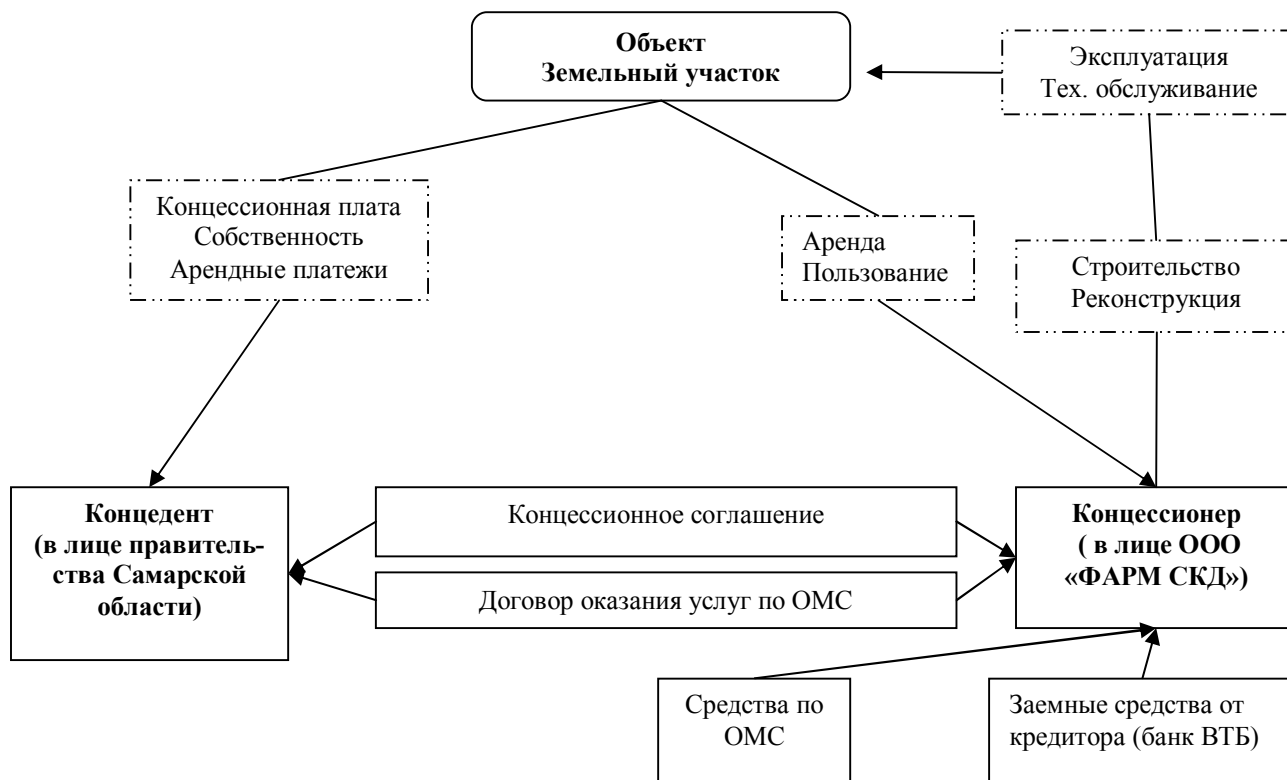


Рис. 4. Процесс реализации проектах строительства Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии

На примере данного инфраструктурного объекта следует, что концессии – это механизм привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры, обеспечения эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышения качества социально-значимых услуг, которые предоставляются населению.

Выводы. Обозначим ключевые тренды заключения концессионных соглашений в Российской Федерации, которые позволят выстроить региональную политику в данной сфере:

1. Появление новых групп объектов, в отношении которых будут заключаться концессионные соглашения (банно-прачечные комплексы, системы наружного освещения, системы фото-видео фиксации) связано в первую очередь с нехваткой бюджетных средств для планомерного развития инфраструктуры и в перспективе может стать примером для тиражирования в другие субъекты для решения задачи привлечения дополнительных инвестиций в экономику.

2. Расширение случаев применения контрактов жизненного цикла в рамках Федерального закона «О контрактной системе» в отношении социальных объектов может замедлить развитие концессионного механизма в данной сфере, так как создает риски конкуренции форм реализации проектов.

3. В соответствии с законодательными изменениями наиболее популярными видами объектов для заключения концессионных соглашений будут системы коммунальной инфраструктуры. В связи с этим необходимы детальные рекомендации (руководства) по структурированию не капиталоемких проектов в сфере коммунальной инфраструктуры.

4. В случае принятия Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации» в текущей редакции, наиболее распространённым предметом для заключения концессионных соглашений будет реконструкция.

5. Применение механизма заключения концессионных соглашений по инициативе частных лиц будет стимулировать внедрение единой методики оценки концессионных проектов.

6. Последние законодательные изменения в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» будут способствовать развитию нормативно-правой базы для подготовки, заключения, исполнения концессионных соглашений на региональном уровне.

7. Прогнозируется значительное увеличение интереса со стороны федеральных органов исполнительной власти и институтов развития (выпуск отдельных методических рекомендаций по подготовке концессионных соглашений в отраслях инфраструктуры)

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ярмальчук М. В., Ткаченко М. В., Долгов А. А., Солнцев К. Д., Силаев Н. Л., Халимовский Ю.А., Чижов А.О. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. 68 с.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О концессионных соглашениях».
3. Тхориков Б.А. Методология индикативного управления // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 10. С. 154–157.
4. Семибратский М.В. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. Т. 29. № 1-1 (172). С. 41–45.
5. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. Приоритеты и механизмы ГЧП в формировании инновационного промышленного комплекса региона // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2015. №13(210). Вып.35/1. С. 5–9.
6. Дорошенко Ю.А., Климашевская А.А. Технологическая модернизация предприятий: барьеры, критерии принятия решения и механизм реализации // Белгородский экономический вестник. 2015. № 2 (78). С. 20–27.
7. Дорошенко Ю.А., Никулина Т.Ю. Особенности создания регионального венчурного фонда посевных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства // Белгородский экономический вестник. 2012. № 3 (67). С. 3–7.
8. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012. № 2. С. 134–147.
9. Лихачев В. Практический анализ современных механизмов ГЧП в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа свободный: <http://www.apec.ru/ru/uploadfiles/PPP.pdf>.
10. Парфенова Е.Н. Проблемы методики оценки региональных инвестиционных проектов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2009. Т. 12. № 15-1. С. 22–27.
11. Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России // Инициативы XXI века. [Электронный ресурс]. – Режим доступа свободный: <http://www.ini21.ru/?id=1231>.
12. Колосов А.С., Рисин И.Е., Сысоева Е.Ф. Компаративный анализ зарубежной практики организации государственно-частного партнерства // Известия Юго-Западного государственного университета, 2012. № 1 (40). Ч. 2. С. 117–124.

Gerasimenko O.A., Avilova Z.N.

CONCESSION AS PROMISING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN REGION

The article is devoted to statistics concession agreements at the regional level, describes the distinctive features of the different legal models applying concession mechanisms, provides a detailed overview of the changes in concession legislation. The result of the study was also the analysis of the main trends and trends in the development of the concession mechanism in Russia, as well as the formation of recommendations and proposals for state and municipal governments aimed at improving the efficiency of concession agreements for socio-economic development of territories.

Key words: *public-private partnership, region, institution development, concession, mechanism.*

Герасименко Ольга Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет.

Адрес: Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, д. 85.

E-mail: gerasimenko@bsu.edu.ru

Авилова Жанна Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и управления. Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Адрес: Россия, 308000, Белгород, ул. Костюкова, 46.

E-mail: janna-avilova@mail.ru