

УДК 334.7

Концессии в системе государственно-частного партнерства как одно из направлений пространственного развития Российской Федерации

Лопес Валентина Лукинична

Кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник

Центра федеративных отношений и регионального развития,
Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, просп. Нахимовский, 32;
e-mail: lopez_v@mail.ru

Аннотация

Стратегическое планирование экономического развития предусматривает вовлечение в процесс его реализации современных институтов развития всех уровней, что особенно важно в свете пространственного развития. И в этой связи особый интерес представляют механизмы, эффективность которых уже доказана существующей практикой. Речь идет о механизме государственно-частного партнерства, и в частности такой его разновидности, как концессия, являющейся самой распространенной и эффективной формой не только в Российской Федерации, но и за рубежом. Концессионные соглашения в сфере коммунальной и энергетической инфраструктуры особенно актуальны. Именно они способны изменить ситуацию в данных сферах посредством привлечения частных инвестиций. Проблемы, связанные с внедрением этого механизма, и пути их преодоления являются предметом изучения современной экономической науки.

Для цитирования в научных исследованиях

Лопес В.Л. Концессии в системе государственно-частного партнерства как одно из направлений пространственного развития Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 6. № 12А. С. 219-227.

Ключевые слова

Концессионные соглашения, государственно-частное партнерство, пространственное развитие, институты развития, инфраструктурные отрасли.

Введение

Перспективы пространственного развития в системе экономического развития определены в «Законе о стратегическом планировании в Российской Федерации» и зависят от качества предполагаемых к выработке и реализации в соответствии с названным законом документов, а именно: «Стратегия пространственного развития» и «Основы государственной политики регионального развития». Механизмы и варианты их осуществления зависят от эффективности задействованных для их выполнения институтов развития (как федерального, так и регионального, а также сугубо регионального уровней). Формирование адекватной институциональной среды – необходимое условие решения задач стратегического планирования и управления. К числу важных институтов, представляющих особый интерес в процессе реализации пространственного развития, относится институт государственно-частного партнерства (ГЧП) и, в частности, такая его форма, как концессионные соглашения.

Концессионные соглашения как особая форма государственно-частного партнерства

Все многообразие решаемых посредством применения института ГЧП задач обуславливает и различные модели, формы и механизмы его реализации, адекватные поставленным целям, достигаемым посредством использования всего спектра ГЧП. Так, в зависимости от целей, реализуемых с его помощью, различаются: организационные модели (типы), модели финансирования и кооперации. Вместе с тем не всегда все многообразие решаемых задач можно свести к конкретным моделям. Чаще бывает применение в рамках ГЧП форм соглашений, основывающихся на преимуществах не одной, а сразу нескольких моделей, сочетающихся наиболее оптимальным образом. Ярким примером организационной модели является получивший наибольшее распространение в настоящее время тип ГЧП концессия. Не случайно федеральный закон о концессионных соглашениях появился еще за 10 лет (в 2005 году) до принятия федерального закона о ГЧП (2015 год).

Концессии можно рассматривать как усредненный вариант ГЧП, являющийся наиболее оптимальным, но и самым сложным из всех видов соглашений государства и частного сектора (лизинговые и арендные соглашения, контракты, долевое участие). Его особенность состоит в том, что если в случае контрактов, договоров аренды и подряда государство или муниципальное образование взаимодействует с частным партнером на правах субъекта гражданского права, то в рамках концессии государство уже представляет орган публичной власти, и в этом случае для его эффективной деятельности недостаточно норм Гражданского кодекса (как в других случаях), а требуется также передача части властных функций (исключительных прав государства) [Сосна, 2003].

Самой распространенной формой ГЧП за рубежом является концессия. В законодательствах некоторых зарубежных стран перечисляются конкретные сферы и виды деятельности, отрасли экономики, нормальное функционирование и развитие которых составляет публичный интерес. Практически всегда в его сферу входят такие важнейшие социальные услуги, как коммунальное обслуживание населения, общественно необходимые работы, строительство и содержание объектов экономической и социальной инфраструктуры. А к публично-правовым признакам концессионных соглашений относится закрепление в них публичных интересов, выразителем и представителем которых является государство [Дерябина, 2009].

К преимуществам концессии относится долгосрочный характер (25-30 лет), позволяющий осуществлять стратегическое планирование, а также дающий максимум свободы частному партнеру в принятии решений [Шодорова, 2011]. Поэтому концессионная модель востребована в отраслях с длительным сроком реализации проектов и тогда, когда передача прав собственности частному партнеру не может быть осуществлена вследствие политических или правовых причин.

Наиболее востребованной эта форма ГЧП оказалась в инфраструктурных отраслях, где требуется приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Существуют три вида концессий: концессия на уже созданные, действующие объекты инфраструктуры; концессионное соглашение на строительство инфраструктурных объектов или их модернизацию; передача объектов государственной или муниципальной собственности в управление частной компании.

В случае концессионного соглашения государство (муниципальное образование), являясь полноправным собственником имущества, передаваемого в концессию, предоставляет частному партнеру полномочия по выполнению определенных в соглашении функций в течение установленного в соглашении срока и наделяет концессионера всеми необходимыми для обеспечения комфортного функционирования объекта концессии правами. При этом концессионер несет финансовые расходы по оплате пользования государственной или муниципальной собственностью в соответствии с условиями, оговоренными в концессионном соглашении. Интерес частного партнера в этом случае заключается в получении права собственности на всю произведенную по концессии продукцию.

При заключении концессионного соглашения государство рассчитывает на вложения частного инвестора в государственные активы необходимых средств, предоставив взамен право коммерческой эксплуатации этих активов на длительный срок. Таким образом, государство в этом случае является стороной, наиболее заинтересованной в заключении концессионного соглашения, и поэтому Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21.07.2005 должен гарантировать частному инвестору безопасность, выгоду вложений его средств в государственное имущество.

Пространственные аспекты реализации концессионных соглашений в Российской Федерации

Лидером среди федеральных округов по числу заключенных концессионных соглашений является Приволжский федеральный округ, а среди субъектов РФ наибольшее их число в Нижегородской области (8 соглашений), а также в Республике Башкортостан (7 соглашений), Ленинградской области (7 соглашений), Новосибирской области (5 соглашений). По числу заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне лидерами являются: Республика Татарстан (45 соглашений), Амурская область (38 соглашений), Республика Бурятия (19 соглашений), Ивановская область (19 соглашений).

Бесспорное первенство в использовании ГЧП принадлежит Санкт-Петербургу, обладающему огромным опытом реализации таких проектов. Второе место – у Республики Татарстан, где в коммунальной сфере реализуется большое количество муниципальных концессий. Москва также входит в тройку лидеров, чему способствовала реализация крупных концессионных проектов в транспортной сфере, и в частности такого, как строительство «Северного дублера Кутузовского проспекта», а также множества проектов, осуществляемых на основе договора аренды с инвестиционными обязательствами. На 4-м и 5-м местах находятся Новосибирская и Нижегородская области соответственно, также успешно реализующие преимущества ГЧП на основе концессий, не обладающие, однако, достаточно высоким уровнем развития нормативно-правовой базы и инвестиционной привлекательностью [там же].

Как правило, высоким качеством отличаются проекты, реализуемые в Европейской России, представляющие собой, главным образом, концессионные проекты, которые финансировались посредством выпуска концессионных облигаций. Так было в Нижегородской, Ульяновской, Саратовской областях, г. Москве. Успешные проекты в социальной сфере были реализованы в Самарской и Калужской областях также в форме концессионных соглашений. В коммунальной и энергетической сферах осуществлялись проекты ГЧП в Воронежской, Мурманской, Тамбовской областях, а в Республике Удмуртия был успешно реализован проект, касающийся транспортной инфраструктуры [там же].

Несколько отстают от перечисленных субъектов РФ, но тем не менее входят в десятку регионов с наиболее развитым уровнем использования ГЧП такие области, как Ленинградская, Самарская, Свердловская, Московская и Воронежская. Московская область, в частности, обладая высокой степенью инвестиционной привлекательности, обеспечила рост благодаря реализации двух крупных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения с привлечением в качестве концессионера ГК «Мортон».

Положительная динамика с внедрением ГЧП в Республике Бурятия связана с успешной реализацией проектов ГЧП на основе муниципальных концессионных соглашений в отрасли водоснабжения и водоотведения.

По уровням концессионных соглашений они делятся следующим образом (табл.).

Классификация концессионных соглашений

Уровни концессионных проектов	Сферы реализации концессионных проектов				
	Коммунальная	Социальная	Транспортная	Энергетическая	Итого
Федеральный		1	8		9
Региональный	18	40	29	6	93
Муниципальный	159	23	3	143	328
Межмуниципальный	3	1	2		6
ИТОГО	180	65	42	149	436

Таблица составлена по источнику [Практика применения концессионных соглашений... , 2015, 41-64, www].

В отраслевом разрезе большинство заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне – это энергетика (производство, передача и распределение тепловой и электрической энергии), а также системы водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения. Значительную долю среди заключаемых на муниципальном уровне соглашений составляют объекты социальной и транспортной инфраструктуры, где концедентами являются органы местного самоуправления.

Как отмечают эксперты, применение концессионных моделей ГЧП в коммунальной сфере имеет ряд сложностей, связанных с затруднениями в планировании на длительный срок параметров и показателей жилищно-коммунального хозяйства, с проблемами долгов МУП и ГУП (муниципальных унитарных предприятий и государственных унитарных предприятий) в указанной сфере, с проблемами планирования количества и объемов подключений потребителей и инвестиционных обязательств по ним, а также с отсутствием возможности субъекта РФ (муниципалитета) в рамках концессионного соглашения принимать на себя ряд обязательств концедента и др. [там же].

По мнению специалистов, основными условиями пространственного развития и создания необходимой институциональной среды с целью реализации концессионных соглашений на региональном и муниципальном уровнях являются, прежде всего, повышение уровня компетенции региональных и муниципальных органов власти в вопросах подготовки и заключения концессионных соглашений, а также наличие нормативных правовых актов, регламентирующих процесс подготовки концессионных соглашений, и нормативного правового акта, регулирующего процесс предоставления субсидий из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований на исполнение своих обязательств по концессионным соглашениям [там же].

Концессионные соглашения в сфере коммунальной и энергетической инфраструктуры особенно актуальны. На протяжении длительного времени ответственность за их функционирование лежала на органах государственной и муниципальной власти. Не было долгосрочных тарифных программ, а преобладающей формой привлечения частного бизнеса в коммунальную и энергетическую инфраструктуру был договор аренды. С точки зрения эффективности

проведения модернизации, реконструкции указанных объектов такая форма сотрудничества не перспективна, т. к. ответственность за данный вид деятельности и заинтересованность в нем лежит на собственнике арендуемых основных фондов, в то время как арендатор несет ответственность только за их эксплуатацию и содержание. А именно эта отрасль, как ни одна другая, нуждается в модернизации и обновлении. Именно концессионные соглашения способны изменить ситуацию в данной сфере посредством привлечения частных инвестиций.

Заключение

Перспективы пространственного развития неразрывно связаны с такой институциональной формой, как государственно-частное партнерство и, в частности, такая его разновидность, как концессия, что подтверждается как зарубежной, так и отечественной практикой. Применение концессионных соглашений в регионах Российской Федерации связано, главным образом, с их использованием в инфраструктурных отраслях, что особенно важно для стабильного функционирования последних. Это делает концессионные соглашения особенно востребованными. Анализ практики их применения выявил ряд проблем, без устранения которых эффект от использования концессионных соглашений будет недостаточным. Связаны эти проблемы с предыдущим опытом развития этих сфер (коммунальная, транспортная, энергетическая, социальная) и обусловлены правом собственности на объекты инфраструктуры. Задействование такой формы государственно-частного партнерства, как концессионные соглашения в инфраструктурных отраслях, позволит создать условия для решения проблем наиболее оптимальным образом.

Библиография

1. Бухвальд Е.М. Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования в России // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2015. № 3. С. 7-11.
2. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Экономический портал. 30.04.2009. URL: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>
3. Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство – мейнстрим современного типа российской экономики // Мир перемен. 2014. № 1. С. 140-143.
4. Кузьмин Е.А. Реализация проектов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях // Современные технологии управления. 2013. № 12 (36). URL: <http://sovman.ru>
5. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ; принят Гос. Думой

- Федер. Собрания Рос. Федерации 01.07.2015; одобрен Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 08.07.2015 // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
6. О концессионных соглашениях: Федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собрания Рос. Федерации 06.07.2005; одобрен Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 13.07.2005 // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
 7. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собрания Рос. Федерации 20.06.2014; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014 // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant/cons_doc_LAW_164841/
 8. Практика применения концессионных соглашений в Российской Федерации (статистика за 2014 год и прогнозы за 2015 год). М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/Koncess-BlockA4_26-03-2015_web.pdf
 9. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2015031951#>
 10. Сосна С. А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. № 2. URL: www.concession.ru
 11. Шодорова Н.М. Применение механизма государственно-частного партнерства как инструмента привлечения инвестиций в региональные зоны экономического благоприятствования // Известия. Электронный научный журнал. 2011. № 6. URL: <http://eizvestia.isea.ru>

Concessions in the system of state-private partnership as one of the directions of spatial development of the Russian Federation

Valentina L. Lopes

PhD in Economics,

Senior researcher

at the Centre of federal relations and regional development,

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,

117218, 32 Nakhimovskii av., Moscow, Russian Federation;

e-mail: lopez_v@mail.ru

Abstract

Strategic planning for economic development envisages the involvement of modern development institutions of all levels in the process of its implementation, which is especially

important in the light of spatial development. In this regard, the mechanisms, the effectiveness of which is already proven by the existing practice, are of particular interest. We are talking about the mechanism of public-private partnerships, and, in particular, such a variety as the concession, which is the most common and effective form not only in Russia but also abroad. The concession agreements in the sphere of communal and energy infrastructure are particularly relevant. They are able to change the situation in these areas by attracting private investment. The problems, associated with the introduction of this mechanism and ways to overcome them, are the subject of study in modern Economics.

For citation

Lopes V.L. (2016) Kotsessii v sisteme gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak odno iz napravlenii prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii [Concessions in the system of state-private partnership as one of the directions of spatial development of the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 6 (12A), pp. 219-227.

Keywords

Concession agreements, public-private partnership, spatial development, development institutions, infrastructure industries.

References

1. Bukhval'd E.M. (2015) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sisteme strategicheskogo planirovaniya v Rossii [State-private partnership within the system of strategic planning in Russia]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii* [Intelligence. Innovations. Investments], 3, pp. 7-11.
2. Deryabina M. (2009) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika [Public-private partnerships: theory and practice]. *Ekonomicheskii portal* [Economic portal], 30th Apr. Available at: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> [Accessed 10/09/16].
3. Kuz'min E.A. (2013) Realizatsiya proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v munitsipal'nykh obrazovaniyakh [Implementation of projects of public-private partnerships in municipalities]. *Sovremennye tekhnologii upravleniya* [Modern management technology], 12 (36). Available at: <http://sovman.ru> [Accessed 10/09/16].
4. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 13.07.2015 № 224-FZ; prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 01.07.2015; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 08.07.2015 [On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments

- to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of July 13, 2015 No. 224-FZ; adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 1, 2015; approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 8, 2015]. *SPS Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ [Accessed 10/09/16].
5. O kontsessionnykh soglasheniyakh: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2005 № 115-FZ; prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 06.07.2005; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 13.07.2005 [On concession agreements: Federal law of the Russian Federation of July 21, 2005 No. 115-FZ; adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 6, 2005; approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 13, 2005]. *SPS Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ [Accessed 10/09/16].
 6. O strategicheskoy planirovaniy v Rossiiskoy Federatsii: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ; prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 20.06.2014; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.06.2014 [On strategic planning in the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation from June 28, 2014 No. 172-FZ; adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on June 20, 2014; approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on June 25, 2014]. *SPS Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: http://www.consultant/cons_doc_LAW_164841/ [Accessed 10/09/16].
 7. *Praktika primeneniya kontsessionnykh soglashenii v Rossiiskoy Federatsii (statistika za 2014 god i prognozy za 2015 god)* [Practice of application of concession agreements in the Russian Federation (statistics for 2014 and forecasts for 2015)] (2015). Moscow: PPP Development Center. Available at: http://pppcenter.ru/assets/docs/Koncess-BlockA4_26-03-2015_web.pdf [Accessed 10/09/16].
 8. *Reiting regionov Rossii po urovnyu razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [The rating of regions of Russia according to the level of development of public-private partnerships]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2015031951#> [Accessed 10/09/16].
 9. Shodorova N.M. (2011) *Primenenie mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak instrumenta privlecheniya investitsii v regional'nye zony ekonomicheskogo blagopriyatstvovaniya* [Application of mechanism of public-private partnerships as a tool for attracting investment in the regional zones of economic favor]. *Izvestiya. Elektronnyy nauchnyy zhurnal* [Baikal research journal], 6. Available at: <http://eizvestia.isea.ru> [Accessed 10/09/16].
 10. Sosna S.A. (2003) *Kontsessionnoe soglasenie – novyy vid dogovora v rossiiskom prave* [Concession agreement as a new type of contract in Russian law]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2. Available at: www.concession.ru [Accessed 10/09/16].
 11. Zel'dner A.G. (2014) *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo – meinstrim sovremennogo tipa rossiiskoy ekonomiki* [Public-private partnership as the mainstream of the modern type of the Russian economy]. *Mir peremen* [World of changes], 1, pp. 140-143.