А.Я. Запорожан,
доктор экономических наук

Управление муниципальной собственностью в РФ: поиск оптимальной модели

Федеральным Законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ) был установлен исчерпывающий перечень видов имущества, который может входить в состав муниципальной собственности. Этот перечень был определен в соответствии с принципом целевого назначения муниципального имущества, согласно которому в муниципальную собственность может входить только имущество, предназначенное для решения публичных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований. Таким образом, законодатели определили муниципальную собственность лишь как основу для реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и тем самым ограничили ее роль в жизнедеятельности муниципальных образований. А эта роль на самом деле шире и более значима.

Муниципальная собственность, на наш взгляд, должна служить основой для удовлетворения общественных интересов и коллективных потребностей местного сообщества, т.е. выполнять социальную функцию. И если в соответствие с первой, более узкой трактовкой роли муниципальной собственности в жизнедеятельности муниципальных образований можно еще попробовать дать исчерпывающий перечень видов имущества, который может входить в состав муниципальной собственности, то в соответствии со второй, более широкой трактовкой это сделать в принципе невозможно. Дело в том, что в данном случае на первый план выступает специфика каждого муниципального образования, для жизнедеятельности которого нужно решать разные задачи и, соответственно, иметь разные виды имущества.

В состав муниципальной собственности может входить только имущество, предназначенное для решения публичных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований. А это имущество имеет свою специфику. Оно «...характеризуется преобладанием объектов, требующих бюджетного финансирования со стороны муниципальных об-

Запорожан Анатолий Яковлевич
Санкт-Петербург, Российская Федерация
Профессор кафедры финансов и государственного регулирования экономики Северо-Западного института Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Доктор экономических наук
racov1948@rambler.ru

Zaporozhan Anatoly Yakovlevich
St. Petersburg, the Russian Federation
Professor of the Department of finance and state regulation of economy of the North-West Institute, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Doctor of Economic Sciences
racov1948@rambler.ru

разований. Причем чем меньше муниципальные образования, тем большая доля в муниципальной собственности объектов, требующих бюджетного финансирования и, соответственно, тем больше проблем с их содержанием и финансированием. Таким образом, принципиальная особенность состава муниципальной собственности заключается в том, что она является доходопотребляющей. Огромная часть (60–70%) бюджетных расходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в работоспособном состоянии».[1]

Казалось бы, для равновесия в состав муниципальной собственности должно входить имущество, за счет которого покрывались бы расходы на содержание доходопотребляющих объектов. Иначе говоря, в составе муниципальной собственности должно наблюдаться равновесие между доходопотребляющими и доходообразующими объектами. Однако такого равновесия нет и не может быть, поскольку нормы Закона № 131-ФЗ это запрещают. В соответствии с данными нормами:

- создание предприятий, не связанных с задачами местного самоуправления, является незаконным;

- имущество муниципальных образований, не включенное в список разрешенного, должно было быть перепрофилировано или подвержено отчуждению в процессе разграничения объектов собственности между Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Ситуация с муниципальной собственностью не является стечением непредвиденных обстоятельств. Она выражает закономерный результат, цель проводимой законодательной властью политики. Председатель комитета Государственной Думы по собственности В.С. Плескачевский четко определяет позицию по роли муниципальной собственности в жизнедеятельности муниципальных образований: «Абсолютно во всех случаях, где властные функции соседствуют с хозяйствующими функциями по распоряжению имуществом, возникает угроза коррупции…. Избыточное имущество влечет за собой избыточные полномочия, а содержание администраторов имущества обходится дороже, чем доходы от этого имущества…Сегодня в структуре доходов муниципалитетов 35–40% составляют доходы от использования имущества. В развитых экономиках доля неналоговых доходов 5–6%. Это предел.».[2]

Такая позиция в отношении муниципальной собственности является, на первый взгляд, убедительной. Но это только на первый взгляд. Критически оценивая данную позицию, следует отметить, что не корректной является ссылка на опыт развитых экономик, так как в них присутствует принципиально иная модель муниципального хозяйства.

А.Г. Воронин выделяет три модели муниципального хозяйства.[3]

1. Коммунальная модель, по которой жители сами оплачивают поставщикам индивидуально потребляемые ими муниципальные услуги, в том числе социально значимые, а затраты на финансирование общественных услуг несут в форме уплаты налогов. При этом муниципалитет не участвует в хозяйственной деятельности и не имеет имущества, приносящего доход. Конкурентный рынок муниципальных услуг настолько развит, что задачей муниципальной власти является лишь выявление оптимальных поставщиков услуг по соотношению показателей цены и качества.

2. Коммунально-рентная модель отличается от коммунальной модели тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в оказании жителям ряда бесплатных или частично оплачиваемых услуг, в основном социальных. Более высокая потреб-

[1] Леви А. Муниципальная собственность: проблемы формирования // Муниципальная власть. – 2007. – №1. – С. 55–56.

[2] Плескачевский В. Аспекты управления муниципальным имуществом в ходе реализации административной реформы // Муниципальная власть. 2008. – №2. – С. 5–6.

[3] Воронин А. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М., 2002. – С.41–42.

ность муниципалитета в финансовых средствах в данной модели обеспечивается тем, что налоговые доходы дополняются рентными платежами. Для этого в муниципальную собственность передаются основные экономические ресурсы территории –земля и объекты недвижимости. Однако в прямой хозяйственной деятельности муниципалитет не участвует. Муниципальных предприятий, как и при коммунальной модели, быть не должно.

3. Муниципально-рентная модель характеризуется тем, что органы местного самоуправления несут значительную часть финансового бремени по решению вопросов жизнеобеспечения населения. Для этого они должны иметь в качестве источников доходов не только налоговые доходы и рентные платежи, но и крупные доходы от хозяйственной деятельности муниципальных предприятий и, следовательно, должны быть полноценными хозяйствующими субъектами на своих территориях.

Очевидно, что коммунальная модель муниципального хозяйства возможна лишь в экономически развитых странах с высоким жизненным уровнем населения. Для России эта модель преждевременна, потому что «...низкая платежеспособность и менталитет населения вынуждают муниципальную власть предоставлять жителям большое количество частично оплачиваемых либо вовсе не оплачиваемых ими услуг, что характерно для муниципально-рентной модели».[4]

Но муниципально-рентная модель противоречит проводимому государством курсу на ограничение хозяйственной деятельности муниципальных образований. Поэтому естественно напрашивается вывод, что для России наиболее приемлемой является промежуточная – коммунально-рентная модель.

Ключевым и наиболее спорным вопросом в формировании российской модели муниципального хозяйства является вопрос о допустимости и целесообразности хозяйственной деятельности муниципальных образований и о включении в состав муниципального имущества прибыльно ориентированных муниципальных предприятий.

Нормы Закона № 131-ФЗ направлены фактически на формирование в России коммунальной модели муниципального хозяйства, внедрение которой, как отмечалось выше, преждевременно. В связи с этим возникает вопрос – как органам местного самоуправления заниматься жизненно необходимой хозяйственной деятельностью, не нарушая норм Закона №131-ФЗ.

Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ не ограничивает право муниципальных образований на осуществление хозяйственной деятельности путем создания муниципальных предприятий, обеспечивающих решение вопросов местного значения. Поэтому поставленный выше вопрос надо решать в плоскости дифференциации коммерческой и хозяйственной деятельности муниципальных образований. Первую – необходимо сворачивать, вторую развивать.

В разрезе сохранения и развития хозяйственной деятельности муниципальных образований можно сохранить имущество муниципальных прибыльно ориентированных предприятий от приватизации, используя принцип дифференциации приватизации бизнеса и приватизации имущества.

Приватизация бизнеса (преобразование муниципальных предприятий в частные) и приватизация имущества этих муниципальных предприятий – качественно разные явления. Первое вполне возможно без второго.

Классический вариант приватизации бизнеса заключается в выкупе частным собственником муниципального имущества и создании на его базе частного предприятия. Однако возможен другой вариант, когда муниципальное имущество не продается, а сдается в аренду. Вот здесь и происходит дифференциация приватизации бизнеса и приватизации имущества. На месте муниципального предприятия возникает частное предприятие – приватизация бизнеса. А права на имущества оста-

[4] Бабун Р. Хозяйственная деятельность муниципалитетов и состав муниципального имущества // Муниципальная власть. 2009. – С. 42.

ются за муниципальным образованием – отсутствие приватизации имущества. В результате нормы Закона № 131-ФЗ соблюдены, а муниципальное образование сохранило доходы от муниципального имущества. Эта ситуация как раз соответствует коммунально-рентной модели муниципального хозяйства.

Таким образом, использование на практике принципов дифференциации коммерческой и хозяйственной деятельности, дифференциации приватизации бизнеса и приватизации имущества позволит органам местного самоуправления заниматься жизненно необходимой хозяйственной деятельностью, не нарушая норм Закона № 131-ФЗ. На основе этого положения можно перестроить всю хозяйственную деятельность муниципальных образований.

В настоящее время свои хозяйственные функции муниципальные образования осуществляют через муниципальные унитарные предприятия. Их деятельность вызывает обоснованную критику. Однако их приватизация, особенно в сфере коммунальной инфраструктуры, представляется недопустимой, поскольку городская власть лишается важнейших рычагов управления ситуацией на своей территории.

Важно помнить, что именно органы муниципального самоуправления в конечном итоге отвечают перед своим населением за предоставление комплекса услуг, определенных законодательством. Поэтому они должны построить свои взаимоотношения с частным сектором таким образом, чтобы не потерять рычагов влияния на ситуацию в этой сфере. Какие возможны варианты взаимодействия муниципальных образований с частным бизнесом?

Рассмотрим эти варианты.

Контракт на управление.

Данный вариант находит применение, когда частная компания-оператор выступает в качестве единоличного исполнительного органа, например водоканала, созданного в форме акционерного общества, контрольный пакет акций которого находится у администрации муниципального образования.

Формой взаимоотношений муниципального образования и частной компании может быть договор доверительного управления, когда частная компания в течение срока договора за заранее определенное вознаграждение управляет хозяйственным комплексом в интересах муниципального образования.

Достоинства данной модели:

1. Администрация муниципального образования передает несвойственные ей хозяйственные функции частной компании.

2. Если вознаграждение частной компании как доверительного управляющего будет завязано в договоре доверительного управления на финансовые результаты деятельности акционерного общества, то у нее возникнет стимул для снижения себестоимости и соответственно роста своих доходов.

3. Разумная дифференциация и сочетание административных функций управления со стороны администрации муниципального образования (предоставление гражданам услуг в необходимом объеме, ассортименте, необходимого качества) и коммерческих целей частной компании – доверительного управляющего (снижение себестоимости, рост прибыли).

Недостатки данной модели:

1. Отсутствие альтернативных источников инвестирования. В соответствии с законодательством срок доверительного управления не может превышать пяти лет. Поэтому частная компания, как доверительный управляющий, не будет вкладывать собственные средства в муниципальное имущество и привлекать заемные. Значит, бремя инвестирование ложиться на муниципальное образование.

2. Возможно противопоставление интересов администрации муниципального образования и частной компании по поводу цен и расценок на коммунальные услуги.

Контракт на эксплуатацию.

Этот вариант отличается от предыдущего созданием конкурентной среды для привле-

чения частных компаний и более длительным сроком договора администрации муниципального образования и частной компании. Этот вариант можно реализовать через «Муниципальный заказ».

Администрация муниципального образования объявляет конкурс на предоставление муниципальному образованию соответствующей услуги в форме муниципального заказа. В качестве исходной цены выполнения услуги может служить цена (тариф) ее оказания унитарными предприятиями за прошлый хозяйственно-финансовый год. Предметом конкурентной борьбы частных компаний будет являться цена (тариф) на оказание данной услуги. При прочих равных условиях победителем конкурса будет признана компания, предложившая оптимальную (наименьшую) цену (тариф) данной услуги.

Одним из условий конкурса может быть требование инвестирования собственных средств частной компании – победителя конкурса в муниципальное имущество. Контракт с частной компанией – победителем конкурса в этом случае должен быть заключен на достаточно длительный срок, в течение которого окупились бы вложенные частной компанией денежные средства.

Формой договора администрации муниципального образования с частной компанией – победителем конкурса может быть аренда, которая позволяет заключить договор на достаточно длительные сроки.

Достоинства данной модели:

1. Экономия бюджетных средств, ибо компания – победитель конкурса предложит наименьшую цену (тариф) на данную услугу.

2. В бюджет муниципального образования будут стабильно поступать заранее известные по объему денежные средства в форме арендной платы.

3. За инвестиции в муниципальное имущество теперь отвечает частная компания.

4. При необходимости какие-то объекты муниципальной собственности могут быть приватизированы, если договор аренды муниципального имущества предусматривает возможность его выкупа за срок арендного договора.

5. Подрядчик имеет доступ к техническим ресурсам, использование которых муниципалитет не смог бы себе позволить.

6. Имеет место экономия, обусловленная масштабом производства, поскольку подрядчики обычно являются крупными компаниями и могут управлять хозяйственными комплексами нескольких муниципальных образований. «Во Франции, например, в рамках таких контрактов более 70% услуг по водоснабжению и водоотведению оказывают три ведущие компании».[5]

В то же время, у данной модели есть если не недостаток, то во всяком случае ограничение на ее использование. Дело в том, что в соответствии с законодательством приращение или улучшение арендованного имущества переходит в собственность арендатора. Поэтому, если компания-арендатор вложила свои денежные средства:

- в капитальный ремонт арендованного имущества (улучшение имущества), то за счет муниципального образования ей должны быть возвращены эти средства;

- в новое строительство или приобретение какого-то имущества (приращение имущества), то это имущество переходит к ней по праву собственности.

Поэтому в первом случае сводятся на нет инвестиции частной компании, поскольку муниципальному образованию необходимо будет их возвращать; во втором случае будет происходить эрозия муниципальной собственности, что нежелательно, особенно в сфере коммунального хозяйства.

Коммунальное хозяйство в России является запущенной сферой и требует огромных капиталовложений и в ремонт, и в новое строительство. Аренда по рассмотренным выше причинам ограничивает приток частных инвестиций в коммунальное хозяйство.

[5] Иванов С., Лифшиц В. Управление коммунальной инфраструктурой: опыт зарубежных стран и возможности его использования в условиях России // Жилищное право. – 2006. – № 5. – С. 50.

В этом плане наиболее перспективной формой привлечения частных инвестиций является концессия.

Концессия – это договор на сдачу в эксплуатацию на определенных условиях частным юридическим или физическим лицам (концессионерам) природных богатств, предприятий и других хозяйственных объектов, принадлежащих государству или муниципалитетам, которые в договоре именуются концедентами.

Для концессионных договоров в мировой практике характерно наличие многих схем – BOT, BOOT, ROT, BTO, BOMT, BOO и прочих. Нередко они переплетаются между собой, создавая новые виды концессий.[6]

BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – управление – передача) представляет собой классический вариант концессий, когда концессионер осуществляет строительство, а затем и эксплуатацию объекта за свой счет и на свой риск. По истечении срока договора, достаточного для окупаемости вложенных средств, объект возвращается государству. Модификацией данной схемы является ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer – реконструкция – управление – передача), которая предусматривает реконструкцию уже существующего объекта.

BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача –управление) – схема, при которой концессионер сразу после завершения строительства передает объект в собственность государства, а уже после осуществляет его эксплуатацию с целью возмещения издержек и получения прибыли в соответствии с договором. Объект находится в пользовании частного партнера, но без передачи ему права владения.

BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – управление – передача). В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока соглашения, по истечении которого объект возвращается государству. Модификацией является BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – управление), при которой право собственности на объект остается за концессионером на постоянной основе. Некоторые страны используют также обратный BOOT, при котором государство финансирует и возводит объект, а затем передает его в доверительное управление частному партнеру, который по истечении времени может выкупить его в свою собственность.

Существуют также специфические договоры:

- BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – управление – обслуживание – передача), где акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт объекта;

- DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – управление – передача), где на инвестора возлагается дополнительная функция по проектированию объекта;

- DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование –строительство – финансирование – управление), где специально оговаривается ответственность частного партнера за финансирование строительства объекта;

BBO (покупка – строительство – управление): восстановление или расширение существующего объекта, при этом государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления.

Таким образом, главной особенностью концессионных моделей является инвестирование частных компаний в реконструкцию или новое строительство, а иногда и в проектирование объектов коммунальной инфраструктуры, и дальнейшая эксплуатация этих объектов при сохранении государственного (муниципального) контроля и (или) собственности.

Для муниципальных образований приграничных регионов концессионный договор

[6] Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. – 2009. – № 2.

можно заключать с иностранной компанией. И это может дать дополнительные выгоды.

Когда подрядчиком является иностранная компания, строительные работы выполняются местными работниками под надзором опытных инженеров компании-подрядчика. В первое время эксплуатации объекта компания-подрядчик может использовать своих специалистов, а затем осуществляются набор и обучение местных инженеров, которым и делегируются в дальнейшем функции по обслуживанию объекта. Выгода от сотрудничества с иностранной компанией, помимо строительства объекта, заключается в подготовке местных специалистов и в заимствовании передового менеджмента.

В принятом в России Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» говорится только об одной форме соглашения между властью и частным бизнесом: «строительство – передача – обслуживание». Большие возможности концессии предусмотрены в Законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Этот закон предусматривает возможность использования широкого круга схем, предложенных в зарубежных странах.

Законодательные нормы, регулирующие концессионные договоры, существуют и в других регионах и муниципальных образованиях, таких как Хабаровск, Чебоксары, Калмыкия, Республика Алтай.[7]

В Москве накоплен значительный опыт концессионных соглашений в сфере ЖКХ в рамках модели «BOOT» (строительство – владение – управление – передача) и DBOOT (проектирование – строительство – владение – управление – передача). К числу завершенных проектов можно отнести:

- расширение очистных сооружений г. Зеленограда (1998 г.);[8]

- строительство Юго-Западной водопроводной станции (2003 г.);[9]

- проектирование и строительство газотурбинной электростанции «Щербинка» (2006 г.).[10]

В Санкт-Петербурге примерами концессионных соглашений выступают:

1. Создание скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург.

2. Строительство Орловского тоннеля через Неву.

3. Создание системы легкорельсового транспорта «Надземный экспресс» от Московского вокзала до аэропорта.

4. Юго-Западные очистные сооружения (ЮЗОС) в Санкт-Петербурге.

5. Завод по обработке твердых бытовых отходов в пос. Янино Ленинградской области.

Итак, взаимовыгодное сотрудничество муниципальных образований с частным бизнесом, при котором частные компании управляют объектами муниципальной собственности, осуществляют инвестирование в их реконструкцию и новое строительство при сохранении муниципального контроля и объектов муниципальной собственности, является перспективным направлением муниципального хозяйства.

Важно отметить, что частный бизнес пришел в сферу ЖКХ. Появились сотни частных операторов на рынке коммунальных услуг, включая 5 крупных; на долгосрочные договоры аренды муниципальной инфраструктуры перешли территории, где проживает 15% населения России.

Возникли частные компании регионального масштаба. С 2003 по 2010 год доля частных операторов на рынке возросла с 2 до 25%.[11] Среди наиболее успешных из част-

[7] Белицкая А. Публичное имущество как объект государственно-частного партнерства // Право и экономика. – 2010. – № 1. – С. 61.

[8] Постановление Правительства Москвы от 17 марта 1998 г. № 210.

[9] Постановление Правительства Москвы от 9 сентября 2003 г. № 754- ПП.

[10] Распоряжение Правительства Москвы от 21 сентября 2006 г. № 1877- РП.

[11] Савельева О.И. Проблемы, препятствующие развитию малого и среднего предпринимательства в жилищно-коммунальной сфере. Журнал ЖКХ. – 2011. – №5.

ных компаний в сфере ЖКХ можно выделить ОАО «Российские коммунальные системы» и ООО «Управляющая компания “Росводоканал”».

ОАО «Российские коммунальные системы» (ОАО «РКС») осуществляет деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства более чем в 260 муниципальных образованиях. Основными видами бизнеса компании являются: теплоснабжение, электроснабжение, водоснабжение и водоотведение. Деятельность ОАО «РКС» осуществляется на основе договоров аренды (от 1 года до 49 лет) с региональными и муниципальными администрациями. «РКС» не только берут в аренду муниципальное хозяйство, но также реализуют инвестиционные проекты по строительству и реконструкции новых коммунальных объектов.[12]

ООО «Росводоканал» активно участвует в управлении имущественным комплексом водопроводно-канализационных хозяйств ряда муниципальных образований в 7 субъектах Российской Федерации (Барнаул, Калуга и Калужская область, Краснодар, Омск, Оренбург, Тверь, Тюмень).[13]

Использованная литература:

1. Бабун Р. Хозяйственная деятельность муниципалитетов и состав муниципального имущества// Муниципальная власть. – 2009 г.

2. Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. – 2009. – № 2.

3. Воронин А. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М., 2002.

4. Иванов С., Лифшиц В. Управление коммунальной инфраструктурой: опыт зарубежных стран и возможности его использования в условиях России // Жилищное право. – 2006. – №5.

5. Леви А. Муниципальная собственность: проблемы формирования // Муниципальная власть. – 2007. – №1.

6. Плескачевский В Аспекты управления муниципальным имуществом в ходе реализации административной реформы.// Муниципальная власть. – 2008. – №2. – С. 5–6.

7. Савельева О.И. Проблемы, препятствующие развитию малого и среднего предпринимательства в жилищно-коммунальной сфере. Журнал ЖКХ. – 2011. – №5.

8. Постановление Правительства Москвы от 17 марта 1998 г. № 210.

9. Постановление Правительства Москвы от 9 сентября 2003 г. № 754-ПП.

10. Распоряжение Правительства Москвы от 21 сентября 2006 г. № 1877- РП.

11. «Российские коммунальные системы», Web: http://www.roscomsys.ru/

12. ОАО «Водоканал», официальный сайт Web: http://www.vodokanal.sbor.ru/

Ключевые слова: муниципальная собственность; модель муниципального хозяйства; коммерческая деятельность; приватизация бизнеса; контракт на управление; концессия.

Key words: municipal property, the model of municipal services; commercial activities, privatization of business; management contract; concession.

[12] ОАО «Российские коммунальные системы», Web: http://www.roscomsys.ru/

[13] ОАО «Водоканал», официальный сайт Web: http://www.vodokanal.sbor.ru/