УДК 332.012.334:334:352

Печенкина В.В.,
профессор кафедры «Теория хозяйства и управление человеческими ресурсами» Орловского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», кандидат экономических наук, доцент

Лялина Е.Е.,
доцент кафедры «Налогообложение и экономика общественного сектора» ФГОУ ВПО «Орловский государственный университет», кандидат экономических наук

УПРАВЛЕНИЕ ОБЪЕКТАМИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ОСНОВЕ ОТНОШЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье анализируется ситуация предоставления услуг населению муниципальным образованием, рассматриваются возможности и условия привлечения частного бизнеса в данную сферу, исследуются возможные варианты предоставления услуг органами местного самоуправления, предлагаются допустимые формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг населению территории, дается характеристика смешанных форм бизнес-моделей.

Ключевые слова: муниципальные услуги, муниципальная собственность, муниципально-частное партнерство, формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг, смешанные формы бизнес-моделей по предоставлению муниципальных услуг.

Обеспечение населения жизненно необходимыми муниципальными услугами невозможно без эффективно функционирующих объектов муниципальной собственности, производящих или предоставляющих их. Современное состояние муниципального имущества характеризуется: высокой степенью износа основных средств, значительным превышением кредиторской задолженности над дебиторской, убыточностью муниципальных предприятий и их близостью к банкротству. Органы местного самоуправления не имеют достаточных средств для поддержания всех объектов муниципальной собственности в надлежащем состоянии, что приводит к недополучению населением территории определенных услуг или получению их ненадлежащего качества.

Все это обусловливает необходимость поиска наиболее рационального варианта управления объектами муниципальной собственности в интересах социально-эко-

номической жизнедеятельности российских муниципалитетов, в основу которого должно быть положено повышение эффективности (экономической выгодности) и результативности (выполнение социальных функций) всех находящихся в распоряжении муниципальных образований имущественных ресурсов.

В этой связи предлагается рассмотреть возможности привлечения частного бизнеса в сферу муниципального хозяйства, то есть сотрудничество организаций частного сектора и органов местного самоуправления в сфере предоставления муниципальных услуг. Оно основано на передаче органами местного самоуправления права собственности на объект муниципального имущества или управления одной из частных организаций с целью привлечения альтернативных бюджетных источников финансирования муниципальных услуг. Постепенный переход к финансированию вложений в муниципальную собственность в основном за счет частных инвесторов является перспективным, поскольку подобные инвесторы одновременно с проблемой капитала также решают проблему менеджмента. В результате муниципальное образование получает выгоду от увеличения связанных с проектом бюджетных доходов (облегчение в сфере муниципального управления, снижение инвестиционных расходов, оптимизация структуры финансирования за счет использования национальной поддержки и расширение доступа к новым источникам финансирования) и косвенных эффектов (оживление конъюнктуры, рост инвестиционной привлекательности территории, ускорение развития муниципалитета).

При принятии решения о передаче объекта муниципальной собственности частной организации на основе заключения договора с ней органы местного самоуправления должны пройти три последовательных основных этапа (рис. 1).

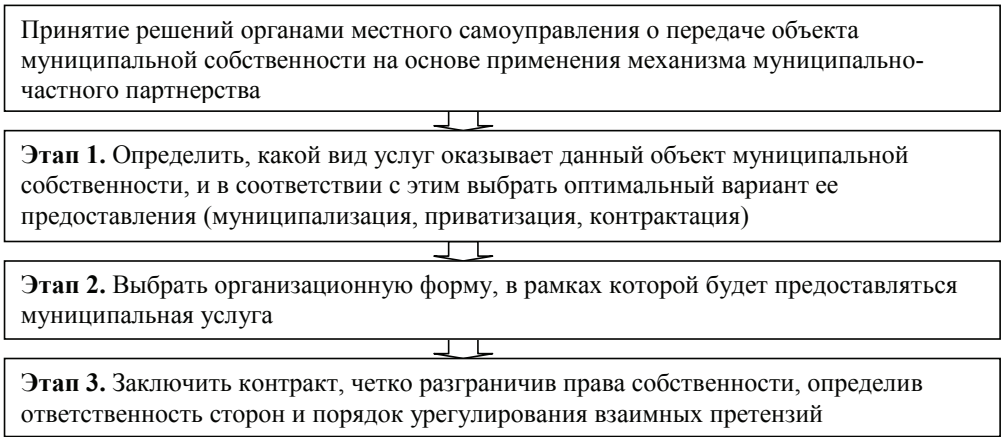


Рисунок 1. Порядок принятия решений органами местного самоуправления о передаче объекта муниципальной собственности частной организации на контрактной основе

Органы местного самоуправления имеют три возможных варианта предоставления услуг:

1) предоставление услуг муниципальным образованием (муниципализация);

2) полное отторжение услуги и связанных с ней объектов (приватизация), т.е. органы местного самоуправления полностью снимают с себя обязательства как по оплате, так и по предоставлению услуг;

3) предоставление услуг на основе заключенного контракта органов местного самоуправления с частной организацией (муниципально-частное партнерство или контрактация), т.е. органы местного самоуправления сохраняют обязательства по предоставлению услуг или оплачивают их из бюджета.

Сравнительная характеристика вариантов предоставления услуг муниципальным образованием представлена в табл. 1.

Таблица 1 — Сравнительная характеристика вариантов предоставления услуг муниципальным образованием

Критерии оценки		Варианты предоставления муниципальных услуг		
		Предоставление услуг муниципалитетом	Приватизация	Контрактация
Экономические	Экономическая эффективность	низкая	высокая	средняя
	Возможность получения дополнительного дохода за счет других видов деятельности	отсутствует	присутствует в полном объеме	существует, но не в ущерб основному виду деятельности
	Способность реагировать на изменения рынка	незначительное	быстрое	быстрое
Социальные	Контроль муниципалитета за качеством услуги	абсолютный	отсутствует	значительный
	Возможность влияния муниципалитета на кризисные ситуации	оперативное реагирование	отсутствует	присутствует в значительном объеме
	Обеспечение социальной справедливости и предотвращение дискриминации потребителей	преобладают социальные интересы	получение прибыли превыше социальных интересов	социальные интересы имеют значение при грамотном установлении требований
	Надежность и стабильность поставок услуг	абсолютная	отсутствует	значительная

В пользу предоставления услуг самими органами местного самоуправления говорят следующие аргументы:

1) они имеют больший контроль над качеством предоставления услуг из-за тесных взаимоотношений между потребителями и подрядчиком;

2) органы местного самоуправления могут следовать рекомендованной политике занятости внутри организации и, таким образом, могут служить примером для других организаций в регионе;

3) организация, предоставляющая услуги, может оперативно реагировать на кризисные ситуации, выходящие за рамки контракта, для того чтобы они разрешались в первую очередь;

4) нет риска, что при изменении контракта предоставление услуги будет прекращено или услуга будет предоставляться не на должном уровне.

Преимуществами приватизации являются: предоставление услуги с меньшими затратами, чем государственный сектор; концентрация внимания органов местного самоуправления на удовлетворении требований потребителей, а не на управлении сложными процессами предоставления услуг.

Однако возможности приватизации объектов муниципальной собственности ограничены их социальным характером и непривлекательностью для частных структур. Кроме того, даже если муниципалитеты приватизируют все объекты имущественного комплекса, то отвечать за возложенные на местные органы управления полномочия придется все равно им. Поэтому предоставление контракта на оказание услуг в ходе переговоров с внешней организацией представляется наиболее рациональным вариантом. Это позволит органам местного самоуправления передать часть своих полномочий, быть гибкими в предоставлении услуг, учитывая интересы всех сторон, участвующих в принятии решения — руководителей и сотрудников организации, сообщества, клиентов.

В развитых странах широкое применение контрактации привело к формированию

«полугосударственного» сектора, который образуют частные коммерческие или некоммерческие организации, производственные программы которых ориентированы на государственные и муниципальные контракты. Рыночное поведение таких организаций определяется не столько спросом со стороны населения, сколько политикой государства (муниципалитета). Численность стран, в которых в различных формах развивается партнерство государства и частного сектора, постоянно растет. Таблица 2 дает представление о масштабах совместной реализации проектов по секторам и странам.

Таблица 2 — Партнерство государства и частного бизнеса в промышленно развитых странах по секторам и рынкам[1]

Страны	Дорожное хозяйство	Железные дороги	Водоснабжение	Уборка мусора	Энергетика	Недвижимость	Здравоохранение	Образование	Правопорядок	Оборона	Административные здания
Австрия	χ		χ			χ	χ				χ
Австралия	χ	χ	χ				χ	*	χ	χ	
Бельгия	χ	*	χ	χ			χ	*			
Канада	χ	χ	χ	χ		χ	χ	*	χ	*	χ
Финлян-дия	χ	*					χ	*			χ
Франция	χ		χ			χ				*	
Германия	χ	*	χ	χ			χ		χ	*	
Греция	χ	χ	χ				*	*			
Голландия	χ	χ	χ	χ							
Ирландия	χ	*	χ	*	χ			*	χ		χ
Италия	χ	χ	χ	χ	χ						
Португа-лия	χ	*	χ				*			*	
ЮАР	χ	*	χ				*	*	χ		
Испания	χ	χ	χ		χ		χ				
Велико-британия	χ	χ	χ	χ		χ	χ	χ	χ	χ	χ
США	χ		χ		χ				χ	*	

Сделки:* — заключены; χ— готовятся.

Во многих странах Европы муниципалитеты отказались от хозяйственной деятельности в таких, к примеру, отраслях, как городские и пригородные пассажирские перевозки, отопление, строительство дорог и дорожные работы, снабжение городов электроэнергией, водоснабжение, которые в свое время считались задачами местных властей. Опыт показывает, что перенесение этой деятельности в сферу частной экономики при условии достаточного контроля за ней дает больший положительный эффект. Это выражается, с одной стороны, в улучшении качества товаров и услуг и большей экономичности (снижение издержек ведет во многих случаях и к снижению тарифов и цен), с другой стороны, муниципалитет освобождается от необходимости содержать данное предприятие, а следовательно, получает возможность в большем объеме финансировать другие направления своей деятельности. Например, как следует из отчета Счетной палаты Великобритании о реализации 37 проектов государства (муниципалитетов) и частного бизнеса: в 28 проектах (70% выборки) план по издержкам был выполнен полностью; в 29 строительство завершено к установленному сроку или раньше; экономия государства на инвестиционных расходах в среднем составила 17%[2].

Масштабы положительного использования предоставления услуг при контрактации будут в значительной степени зависеть от организационной структуры предприятия. Нами разработаны возможные формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг населению территории на основе двух характеристик внешней организации: юридический статус и новый владелец организации (табл. 3).

Таблица 3 — Допустимые формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг населению территории

Основная заинтересованная сторона	Юридический статус							
	Органы местного самоуправления	Муниципальное предприятие	Индивидуальный предприниматель	Хозяйственное общество	Предприятие с коллективной формой собственности	Объединение совладельцев многоквартирного дома	Объединение граждан	Благотворительная организация
Органы местного самоуправления	Отдел, предоставляющий услуги	Муниципальное предприятие	Муниципальная концессия Аренда муниципального имущества Доверительное управление Акционирование					
Сотрудники			Индивидуальный предприниматель	Работники владеют акциями (акционерное общество)	Производственный кооператив			
Руководители				Выкуп компании руководителями (хозяйственные общества) Доверительное управление				
Потребители					Потребительский кооператив Жилищный кооператив	Товарищество собственников жилья		
Сообщество						Органы самоорганизации населения	Ассоциации Клубы	Благотворительная организация
Инвесторы			Совместное предприятие Продажа акций Инвестиционный фонд Концессия					

Предоставление услуг муниципальными предприятиями и частными организациями является двумя крайними формами предоставления услуг населению муниципального образования. Не отрицая преимуществ частного сектора, органы местного самоуправления опасаются потери управляемости предоставлением жизненно важных муниципальных услуг, особенно в монопольных сферах.

Поэтому идет активный поиск и отработка промежуточных (компромиссных) форм хозяйствования в жизнеобеспечивающих и малоконкурентных сферах муниципальной деятельности, при которых имущество остается в муниципальной собственности, но передается в управление частным хозяйствующим субъектам. Характеристика смешанных форм бизнес-моделей представлена в таблице 4.

Таблица 4 — Характеристика смешанных форм бизнес-моделей

	Доверительное управление	Аренда	Акционирование	Концессия
Модель	Муниципальное имущество (собственность) передается в доверительное управление. К управляющему переходит весь объем права собственности, но он обязан действовать в интересах доверителя.	Муниципальное имущество передается в аренду, но собственником остаются органы местного самоуправления.	Основывается на сочетании различных форм собственности — муниципальной и частной. Органы МСУ становятся акционерами (как правило, или 100% акций, или более 50%) предприятия	Муниципальное имущество передается во владение на платной основе с целью удовлетворения общественных потребностей.
Юридический статус	Регулируется ГК РФ. Ст.1012 — 1026. Отношения строятся на основе договора доверительного управления имуществом.	Отношения сторон строятся на основе договора аренды имущества. Регулируется ГК РФ. Гл. 34 Ст. 606 — 670	Самостоятельное юридическое лицо. Может быть в форме любого хозяйственного общества (часто ООО и АО). Регулируется ФЗ от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», ФЗ от 8.02.1998. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» — Коллективная форма собственности 1 акция — 1 голос.	Отношения строятся на основании договора концессии. Регулируется ГК РФ. Гл. 54. Ст. 1027 — 1040, ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Управление	Управление осуществляется доверительным управляющим, которым может быть лицо, осуществляющее коммерческую деятельность, то есть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация. Управляющий должен обладать специфическими качествами менеджера и иметь опыт управления подобными объектами	Органы власти получают только арендную плату и не имеют права вмешиваться в деятельность предприятия.	Собственность становится акционерной, однако реальные рычаги управления предприятием остаются у органов местного самоуправления	Осуществляются руководящими органами концессионера и зависят от его организационно-правовой формы.

	Доверительное управление	Аренда	Акционирование	Концессия
Структура капитала	Как правило, состоит из доверительной собственности.	Капитал формируется в основном за счет средств арендодателя, а также реинвестированная прибыль, полученная в результате использования этих средств.	Капитал предоставляется муниципалитетом и (или) привлекается за счет продажи акций или реинвестирования полученной прибыли.	Капитал формируется в основном за счет концессионера.
Ключевые замечания	Основой доверительного управления является доверие доверительному управляющему, убежденность учредителя управления в его профессионализме и добросовестности. Договор доверительного управления следует заключать только при наличии этих условий, так как возможности контроля за действиями доверительного управляющего ограниченны.	Арендатор занимается деятельностью, не связанной с выполнением поручений местных органов власти.	Собственность акционерного общества на имущество и его ответственность по долгам создают предпосылки для «рыночного» поведения фирм.	Передача имущества всегда носит целевой характер; удовлетворение общественных потребностей.

При их выборе необходимо учитывать сильные и слабые стороны данных организационно-правовых форм (табл. 5)

Таблица 5 — Сильные и слабые стороны смешанных форм бизнес-моделей

Сильные стороны	Недостатки
Аренда	
— получение гарантированных платежей в бюджет независимо от результатов хозяйственной деятельности арендатора — возможность дифференцировать арендные платежи в зависимости от профиля предприятия, изменять их в соответствии с инфляцией	— цели арендатора и арендодателя могут не совпадать — краткосрочная аренда не мотивирует предпринимателя инвестировать в муниципальную собственность
Доверительное управление	
— эффективное управление переданного имущества, так как источником вознаграждения является доход от доверенного имущества	— поступление платежей в местный бюджет в зависимости от результатов хозяйственной деятельности — ограниченные возможности контроля за действиями доверительного управляющего

Сильные стороны	Недостатки
Концессия	
— приток дополнительных источников внебюджетного финансирования в муниципальные образования; — расширение круга потенциальных инвесторов; — использование вложенных инвестором денежных средств непосредственно на месте реализации проекта; — дополнительное строительство, реконструкция и модернизация объектов коммунального назначения в результате реализации проекта; — возврат муниципальным образованиям модернизированного оборудования и обновленных основных фондов после истечения срока действия договора	— прибыль получает непосредственно концессионер; — частный контрактор будет решать вопросы, которые находятся только в компетенции органов местного самоуправления; — сокращает возможность потребителей и работников оказывать влияние на процесс принятия решений, затрагивающх их права и обязанности; — если частный контрактор нарушит условия договора, органам местного самоуправления иногда сложно принуждать сторону к соблюдению их юридических прав; — органы местного самоуправления должны предусмотреть возможность реинвестирования денежных средств в случае прерывания договора; — частные организации могут не вкладывать деньги в инновационные технологии
Акционирование	
— существует необходимый контроль совета директоров за деятельностью предприятия; — дает возможность быстрого привлечения инвестиций за счет негосударственных средств; — создает предпосылки для «рыночного поведения» фирмы	— получение дивидендов на акции не гарантировано; — органы местного самоуправления не освобождаются от процесса непосредственного производства услуг, административной и инвестиционной деятельности

Наиболее распространенными смешанными формами бизнес-моделей в России являются акционирование и концессия. Примером акционирования может служить опыт функционирования хозяйственных обществ в сфере управления жилыми многоквартирными домами городов страны. Также существует практика заключения концессионных соглашений в коммунальном хозяйстве. Сфера ЖКХ привлекательна для частных инвестиций в силу ряда обстоятельств:

1) в естественных монополиях отсутствует конкуренция, а также новые технологии, которые могли бы привести к автономному производству услуг, что создает условия для получения устойчивого дохода;

2) стабильность во времени: отрасль будет всегда существовать, объем спроса предсказуем, услуги независимы от моды и не имеют заменителей;

3) спрос на услуги малоэластичен: если повышение тарифов и приводит к сокращению объемов потребления, то не за счет реального уменьшения потребления услуг, а за счет более рационального отношения к услугам;

4) тарифное регулирование может приводить к созданию ренты или квазиренты для фирм.

Существуют предпосылки, специфичные для российского коммунального комплекса современного периода:

1) реформирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства поддерживается федеральной политикой рыночного реформирования жилищно-коммунального комплекса, что позволяет надеяться на государственные дотации и субсидии в рамках целевых федеральных программ;

2) потенциал сокращения управленческих, технологических и эксплутационных затрат таков, что может быть получен значимый финансовый результат;

3) непрозрачность объемов потребления и оплаты. Российские потребители услуг жилищно-коммунального хозяйства не полностью обеспечены приборами учета. В

этом случае норма потребления услуг оказывается инструментом получения дополнительных доходов;

4) в России заканчивается период быстрорастущего капитала, возникает концентрация «длинных» денег, требующих надежных по возврату вложений на большой срок, хоть и под невысокий процент. В качестве одной из сфер вложения рассматривается и жилищно-коммунальное хозяйство, самой прибыльной отраслью которого считается электроснабжение;

5) повышение уровня жизни населения, что создает возможности для роста платежей за коммунальные услуги.

Однако контрактация в России связана с определенными издержками, которые обусловлены особыми формами поведения предприятий:

1. Завышение издержек. Они обусловлены недостаточными стимулами к экономному расходованию ресурсов в условиях установленной государством цены и незаинтересованностью предприятия во внедрении новых технологий или рационализации структуры управления.

2. Поиски ренты и квазиренты. Существование ренты и квазиренты создает стимулы у регулируемых предприятий для расходования ресурсов в попытках воздействия на государственные органы в целях ее перераспределения. Фирмы прибегают к формальным и неформальным способам, вплоть до подкупа государственных чиновников.

3. Оппортунистическое поведение. Оно может проявляться в формах сокрытия информации от регулирующего органа, злоупотребления монопольным положением, снижения качества продукции и услуг. В российской экономике реальное положение дел монополистов является, как правило, скрываемой информацией. Таким образом, трудности создания эффективной системы регулирования социально значимых отраслей в российской экономике усугубляются непрозрачностью финансовых потоков в регулируемых отраслях.

Следовательно, при принятии решений о передаче контракта на оказание услуг внешней организации необходимо учитывать все особенности экономического развития страны, поведение фирм, менталитет населения и готовность последнего к предлагаемым вариантам предоставления услуг.

Решающее значение при предоставлении контрактов на оказание услуг внешней организации имеет способность сторон обеспечить эффективные договорные отношения. К сожалению, условия договорных отношений в России, как правило, чрезвычайно сложны и неустойчивы. Например, неустойка прописывается в договорах зачастую формально. О ней вспоминают, когда наступают форс-мажорные обстоятельства, ведущие к разрыву партнерства, вплоть до суда. Поэтому необходимо создавать эффективную договорную технологию, которая включает в себя как общую схему основных элементов договора, так и учитывающую их особенности (табл. 6).

Таблица 6 — Структура договора органов местного самоуправления и частной организации при реализации одной из форм муниципально-частного партнерства

Элементы договора (функции)	Особенности и проблемы
1. Основа (сущность) договора	Четкое определение предмета договора и отношение партнеров по его реализации (не должно быть возможности различных толкований обязательств)
2. Права и обязанности партнеров	Изложение взаимных обязательств партнеров и в случае необходимости требований к другой стороне. Обязанности определяются точно в количественном, временном, качественном аспектах
3. Процедура заключения договора	Основные положения договора в плане реализации. Временные рамки действия условий партнерства
4. Прекращение действия договора	Условия и сроки прекращения, порядок расторжения
5. Порядок рассмотрения и урегулирования взаимных претензий	Схема регулирования претензий, отношение к доказательной базе и возможные решения
6. Неустойка по выполнению договора	Определяются возможные схемы возмещения взаимного ущерба. Экспертиза затрат

Наиболее сложной задачей является регламентация процедур разрешения споров, для чего необходимо представлять область возможных конфликтных отношений. В этой связи на стадии подготовки договора следует проводить проверку его качества (терминология, подписи, сроки действия, размеры неустойки и т.д.). Очень важно выявить потенциальные, скрытые конфликты, а главное, предусмотреть различные сценарии развития отношений партнерств.

Проблема договора в муниципально-частном партнерстве усложняется тем, что одним из партнеров является муниципалитет. Это обстоятельство нельзя недооценивать, поскольку оно создает условия для заключения договоров с неравными условиями, что подрывает основную идею партнерства. Кроме того, здесь необходимо учитывать опасность коррупционных воздействий на качество договоров. Поэтому по возможности целесообразно анализировать партнерские договоры на наличие в них коррупционной составляющей (завышение/занижение цены, подмена материалов, особенности оплаты, оценка результатов и др.).

Таким образом, можно заключить, что в России имеется высокий потенциал для развития муниципально-частного партнерства. Рассмотрение альтернативных вариантов предоставления услуг в его рамках может сократить стоимость услуги, улучшить ее качество. Кроме того, рассматривая различные варианты взаимодействия органов местного самоуправления с частными предпринимательскими структурами, можно найти вариант с наибольшей экономической эффективностью и наименьшими финансовыми затратами для данного муниципалитета.

[1] B a s t i n J. Finanziemng von PPP-Projeklen, 2003. — S. 57.

[2] Ермишина А.В. Общественные эффекты приватизации коммунальных предприятий (на примере водоканалов) / Сборник докладов международной научно-практической конференции «Реформирование общественного сектора: проблемы эффективного управления» 1—2 декабря 2006 // Высшая школа менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета при участии Ассоциации исследователей экономики общественного сектора (ASPE). — СПб., 2006. — 346 с. — С. 32—44.

Pechenkina V.V., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Professor of the department of "Theory of Management and Human Resources Management", RANE and SC under the President of the RF, Orel branch, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,

Lyalina E.E., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Associate Professor of the department of "Taxation and Public Economics", FSEE HPE "Orel State University, Candidate of Economic Sciences

MANAGEMENT OF MUNICIPAL PROPERTY ON THE BASIS OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP

In the article the situation of providing services to the public by municipality is analyzed, possibilities and conditions of private business involvement in this sphere are considered, possible variants of providing services by local authorities are discovered, acceptable forms of business organization for the provision of municipal services to the public are offered, a description of mixed forms of business models is given.

Key words: municipal services, municipal ownership, municipal-private partnership, forms of business organization for the provision of municipal services, mixed forms of business models for the provision of municipal services.