
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 330

А.Н. Болдырев

ТРАНСАКЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. Автор статьи исследует концессионный механизм государственно-частного партнерства, а также транзакционные издержки, возникающие в ходе реализации концессионного проекта от принятия концедентом решения о заключении соглашения и конкурсного отбора участников до подписания концессионного соглашения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, транзакционные издержки, право собственности, инвестиционная политика.

Alexander Boldyrev

TRANSACTION COSTS OF THE CONCESSION AGREEMENT AS FORMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

Annotation. The author of the article investigates the concession mechanism of public-private partnership, as well as transaction costs arising during the implementation of the concession project from the decision of the concluding member to conclude an agreement and to select participants before signing the concession agreement.

Keywords: public-private partnership, concession, transaction costs, ownership, investment policy.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) получает все более широкое распространение в отечественной и мировой практике, что обусловлено его преимуществами в части согласования частного и общественного интереса. С одной точки зрения, ГЧП является одной из форм ведения бизнеса, с другой – является инструментом государственной инвестиционной политики, а с третьей, может быть отнесено к институтам, регулирующим рыночные отношения в современной экономике. В российской экономике государственно-частное партнерство имеет глубокие исторические корни и большой потенциал в реализации перспективных народно-хозяйственных проектов, например, в сфере альтернативной электроэнергетики, которая нуждается в поддержке государства, особенно, в регионах [2; 6; 11; 12; 13; 15; 16; 19; 20].

Современная отечественная хозяйственная практика свидетельствует о существовании ряда проблем, связанных с практической реализацией контрактов ГЧП, что объясняется, на наш взгляд, существованием транзакционных издержек ГЧП-контрактов, которые недостаточно изучены отечественной экономической наукой.

В данной статье объектом исследования являются транзакционные издержки, возникающие в процессе организации, конкурсного отбора и заключения концессионного соглашения на управление государственной собственностью Российской Федерации, а предметом – процесс реализации ГЧП-контрактов в форме концессионных соглашений.

Впервые на существование транзакционных издержек экономических сделок обратил внимание К. Эрроу, уподобив их силе трения в механике, а Р. Коуз доказал, что транзакционные издержки

существенно влияют на результаты экономической деятельности людей. Но формированию понятия трансакционных издержек и одноименной теории предшествовало изменение взгляда экономистов на сделку как на обмен стоимостями. Дж. Коммонс доказал, что трансакция представляет собой не просто обмен товаров, а отчуждение и присвоение прав собственности и свобод, созданных обществом. Он определял суть собственности как правовой контроль над вещью, и передача этого контроля осуществляется посредством трансакции. Дж. Коммонс опирался на классификацию правомочий собственника, предложенную А. Оноре (право владения, право пользования, право управления, право на доход, право на «капитальную стоимость вещи», право на безопасность, запрет вредного использования, ответственность в виде взыскания и остаточных характер), которые порождают большое количество комбинаций по передаче правового контроля на ту или иную собственность. В процессе передачи или обмена правого контроля над собственностью неизбежно происходят затраты, относимые к трансакционным издержкам: денежные, временные, материальные и т.д. [6; 8; 14; 23].

В современной экономической науке не сложилась единая классификация трансакционных издержек, но открыты их многочисленные виды в работах зарубежных и российских ученых О. Уильямсона, Д. Норта, Р. Познера, Д. Львова, А. Аузана, А. Шаститко, В. Тамбовцева и др. Большинство исследователей придерживаются мнения, что трансакционные издержки обусловлены двумя основными факторами: расхождением интересов взаимодействующих субъектов (экономических, материальных, социальных и т.д.) и неопределенностью самой среды, где осуществляются трансакции (неполнота или искаженность информации о рынке, невозможность определения конечной стоимости объекта трансакции в силу ограниченных способностей индивидов и т.д.). На основе этих факторов возникают следующие виды трансакционных издержек: издержки поиска информации, измерения и оценки объекта трансакции, ведения переговоров, мониторинга и защиты от оппортунистического поведения, издержки адаптации контракта, спецификации и соблюдения прав собственности и защиты от третьих лиц и др. [1; 3; 4; 9; 10; 17; 18; 21; 24].

Концессионное соглашение – одна из наиболее распространенных форм ГЧП-контрактов в России, поэтому исследование трансакционных издержек, возникающих при заключении и реализации концессионных соглашений, представляет не только научный, но и практический интерес.

Согласно российскому законодательству одна сторона концессионного соглашения (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 [19]. Объектом концессионного соглашения является конкретная государственная собственность (объекты инфраструктуры ЖКХ, здравоохранения, транспорта, образования и т. д.). Процедура отбора концессионера проводится на конкурсной основе, который проводится в открытой или закрытой форме.

В качестве примера будет рассмотрена процедура открытого конкурса. После принятия концедентом решения о заключении концессионного соглашения он обязан: сформировать конкурсную комиссию, разработать пакет конкурсной документации и опубликовать сообщение о проведении конкурса и разместить конкурсную документацию. Затем следует сбор и регистрация участников конкурса, проверка документов представленных заявителями, согласно требований Федерального закона, принятие решения о допуске к участию в конкурсе и определение конечных участников кон-

курса. После оформления протокола предварительно отбора участия в конкурсе, концедент направляет участникам конкурса уведомления с предложением представить конкурсные предложения. После представления предложений от потенциальных концессионеров (но на практике он единственный) концедент рассматривает предложения и принимает решение по заключению соглашения с одним из участников конкурса и направляет проект соглашения на подписание. Все вышеперечисленные процедуры открытого конкурса содержат в себе большое количество транзакционных издержек.

Согласно данным Центра развития ГЧП в Российской Федерации прирост количества объектов, которые реализуются на государственно-частной основе составил в 2016 г. 115 %, но если смотреть по качеству инвестиций, ее доля составляет всего 1 % от валового внутреннего продукта (ВВП), при этом у ключевых партнеров-стран БРИКС Бразилии и Индии эти показатели равны 19 % и 10 % соответственно [5].

Согласно судебной практики Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России основными источниками возникновения проблем на этапе конкурсных процедур являются:

- 1) отсутствие состава, описания объекта соглашения, технико-экономические показатели;
- 2) наличие требований к участникам конкурса, несоответствующих законодательству;
- 3) наличие неполного комплекта обязательной документации, предусмотренной законодательством;
- 4) отсутствие согласованных с органами государственной и муниципальной власти долгосрочных параметров регулирования, неопределенность методов регулирования тарифов;
- 5) отсутствие указания об обязательном предоставлении обеспечения, банковской гарантии и ее размерах, сроке;
- 6) необоснованная концессионная плата, отсутствие определений видов расходов, подлежащих возмещению на момент расторжения соглашения [20].

Ярким негативным примером в заключении и реализации проекта по реконструкции муниципальных объектов инфраструктуры с применением концессионного механизма является соглашение по реконструкции объектов теплоснабжения г.п. Оханское Пермского края. В 2014 г. было заключено концессионное соглашение. К дате судебного заседания концессионер ввел в эксплуатацию 18 объектов теплоснабжения на сумму 94 млн руб. Суд в связи с нарушениями проведения конкурсных процедур (установление в концессионном соглашении иного размера банковской гарантии, чем указано в конкурсной документации, утверждение схемы теплоснабжения после публикации сообщения о проведении конкурса) признал концессионное соглашение недействительным [7]. Таким образом, процесс конкурсной подготовки и реализации концессионных соглашений сопряжен с многочисленными транзакционными издержками, наиболее высокими из которых являются: издержки поиска альтернатив (для государства), издержки заключения контракта (для бизнеса), издержки мониторинга выполнения условий контракта (для обеих сторон), издержки оппортунизма (для государства).

Причинами вышеперечисленных транзакционных издержек, на наш взгляд, являются некачественная подготовка документации, неполная оценка объекта концессии и будущих рисков в ходе реализации, что, в конечном счете, несет в себе угрозу для работы концессионера. Качественно разработанный концессионный проект позволит привлечь большое количество потенциальных инвесторов. В противном случае концедент рискует остаться без инвестиций от частного сектора и развивать инфраструктуру собственными средствами.

Для сокращения данных издержек органам государственной власти субъектов Российской Федерации требуется комплексная работа по созданию нормативно-правовой базы, концепции модернизации социальной инфраструктуры на основе государственно-частного механизма и формирование рабочих групп внутри региона, которые будут содействовать реализации каждого проекта, реализуемого с помощью концессионного механизма или механизма ГЧП. Спорные вопросы должны

передаваться и решаться на основе экспертной оценки федеральных министерств и ведомств, которые занимаются законотворческой деятельностью в ГЧП, с целью дальнейшего совершенствования законодательной базы на основе практических прецедентов регионов. Таким образом сложенная работа субъектов и федеральных законотворческих групп позволит сократить транзакционные издержки и привлечь качественные инвестиции в ВВП региона и страны в целом.

Библиографический список

1. Аузан, А. А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь / А. А. Аузан. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2014. – 160 с. – ISBN 978-5-91657-976-5.
2. Болдырев, А. Н. Концессионный механизм государственно-частного партнерства как инструмент инвестиционной политики / А. Н. Болдырев, С. Л. Сазанова // Львовские чтения – 2017 : сб. статей V Всероссийской научной конференции. – М. : ГУУ, 2017. – 182 с. – ISBN 978-5-215-02945-9.
3. Институциональная экономика : новая институциональная экономическая теория : учебник / Под общ. ред. А. А. Аузана. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 416 с. – ISBN 5-16-002020-9.
4. Институциональная экономика : учеб. пособ. / Под ред. Д. С. Львова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 311 с. – ISBN 5-16-000592-7.
5. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах». – М. : Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с. – ISBN 978-5-9905603-6-9.
6. Клейнер, Г. Б. Рыночные отношения в современной экономике и факторы их институционального регулирования / Г. Б. Клейнер // Горизонты экономики. – 2011. – № 1. – С. 27–32.
7. Коновалова, М. Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России / М. Е. Коновалова // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 2. – С. 82–85.
8. Коуз, Р. Природа фирмы / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера : в сб. : Теория фирмы / Сост. В. М. Гальперин. – СПб. : Экономическая школа, 1995. – С. 11–32. – (Вехи экономической мысли). – ISBN 5-900428-18-4.
9. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997. – 180 с. – ISBN 0-521-39416-3.
10. Познер, Р. Экономический анализ права / Р. Познер. – СПб. : Экономическая школа, 2004. – Т. 1. – 522 с. – ISBN 5-902402-01-8.
11. Рязанова, Г. Н. Значение альтернативного энергообеспечения предприятия в реализации интегрированной энергетической концепции / Г. Н. Рязанова // В мире научных открытий. – 2013. – № 4(40). – С. 95–108.
12. Рязанова, Г. Н. Инновационные технологии альтернативной энергетики для развития регионов России / Г. Н. Рязанова // Труды Шестой Всероссийской научной конференции с международным участием «Региональная инновационная экономика : сущность, элементы, проблемы формирования». – Ульяновск : УлГУ, 2016. – С. 37–39.
13. Сазанова, С. Л. Исследование содержания и основных этапов эволюции ценностей и стимулов хозяйствования в России в 17–18 вв. / С. Л. Сазанова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2016. – № 9. – С. 50–57.
14. Сазанова, С. Л. Сравнительный анализ методологии традиционного институционализма и неинституционализма : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / С. Л. Сазанова. – СПб., 2002. – 186 с.
15. Сазанова, С. Л. Становление и развитие предпринимательства и предпринимательской деятельности в России в XVII–XXI вв. / С. Л. Сазанова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2016. – № 6. – С. 40–46.
16. Сазанова, С. Л. Эволюция ценностей и стимулов хозяйствования в России (XIX–XXI вв.) : содержание, основные этапы. Факторы динамики предпринимательства и предпринимательской деятельности в России / С. Л. Сазанова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2016. – № 12. – С. 26–31.
17. Тамбовцев, В. Л. Право и экономическая теория : учеб. пособ. / В. Л. Тамбовцев. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 224 с. – ISBN 5-16-001946-4.
18. Уильямсон, О. Экономические институты капитализма : фирмы, рынки, отношенческая контрактация / О. Уильямсон. – СПб., 1996. – 702 с. – ISBN 5-289-01816-6.
19. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные ак-

- ты» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 15.05.2017).
20. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 15.05.2017).
21. Шаститко, А. Е. Количественная оценка транзакционного сектора: возможности, ограничения, результаты / А. Е. Шаститко // Научные исследования экономического факультета. – 2014. – Т. 6. – № 3. – С. 25–48.
22. Commons, J. R. Institutional economics / J. R. Commons // American economic review. – 1931. – Pp. 648–657.
23. Honore, A. M. Ownership / A. M. Honore // Oxford essays in jurisprudence. – 1991. – Vol. 21. – № 3. – Pp. 112–128.
24. Williamson, Oliver E. Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications / Oliver E. Williamson // The Free Press. – 1975. – Vol. 73. – № 4. – Pp. 519–541.