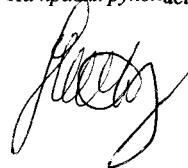


*На правах рукописи*



**МАРТИРОСОВ Давид Арутюнович**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ  
РАЗВИТИЯ  
И РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В  
УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ  
(ОПЫТ РЕГИОНОВ)**

*Специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)*

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Москва – 2007**

Работа выполнена на Кафедре экономики и управления  
Всероссийской государственной налоговой академии  
Министерства финансов Российской Федерации

Научный руководитель: доктор экономических наук,  
профессор *Аносова Людмила Александровна*

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,  
профессор *Фаттахов Рафаэль  
Валиахметович*

кандидат экономических наук  
*Кабир Людмила Сергеевна*

**Ведущая организация – Академия управления и экономики**

Защита состоится « 15 » июня 2007 г. в 12 часов на Заседании диссертационного совета Д.226.003.01 во Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации России по адресу: 109456 Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке  
Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

Автореферат разослан « 11 » мая 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д.2226.003.01  
кандидат экономических наук



В.М. Смирнов

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что во-первых, в условиях рыночной экономики государству становится все сложнее управлять, распоряжаться и пользоваться имуществом, сохраняя за собой весь набор прав и полномочий собственника.

Во-вторых, несмотря на общее понимание того, что без широкомасштабных инвестиций Россия не выйдет на стадию устойчивого экономического роста, реальное положение с их привлечением в процессе трансформации экономики оказалось достаточно сложным. Если в ближайшие годы не решить проблему роста инвестиций, Россия столкнётся с падением экономического роста.<sup>1</sup>

Как показывает мировая и российская практика существует потенциальная возможность активизации привлечения инвесторов для участия в хозяйственной деятельности, путем внедрения такого организационно-экономического механизма, как государственные концессии, представляющие собой временную передачу прав собственности от государственной компании к частной.

Этими обстоятельствами обусловлена необходимость и актуальность рассмотрения государственных и муниципальных концессий как одного из инструментов решения экономических и социальных проблем российской экономики, особенно на периферии.

Выявление преимуществ и противоречий концессии, анализ ее отдельных уязвимых сторон и обоснования возможности расширения её применения в России делают тему исследования актуальной и общественно востребованной.

**Объектом исследования** выступают государственная и муниципальная собственность.

**Предметом исследования** являются отношения между государством и частным сектором, возникающие в ходе предоставления на определенных условиях передачи в концессию объектов государственной и муниципальной собственности российским и зарубежным предпринимателям.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационной работы заключается в разработке предложений по оптимизации организационно-экономического механизма концессионных отношений в России.

Реализация цели исследования потребовала научной разработки и решения следующих задач:

- определить роль и возможности концессии как формы реализации государственной собственности в системе средств и методов привлечения отечественного и иностранного капиталов в развитие экономики Российской Федерации;
- выявить экономическое значение действующих на территории России концессионных соглашений с иностранными инвесторами;
- определить место и роль концессии в развитии государственной собственности, укреплении связей между властью и бизнесом в регионах;
- проанализировать основные сферы экономики как наиболее приемлемые для концессионной деятельности;
- разработать предложения по развитию концессий в России и определить их место в системе государственно-частного партнерства.

---

<sup>1</sup> Россия–2015: оптимистический сценарий. Под ред. Л.И.Абалкина. М., ММВБ, 1999, с. 102.

**Степень разработанности темы исследования.** В первую очередь необходимо упомянуть разработку данной темы в правовом аспекте Государственной Думой РФ (1993-2005 г.), обсуждения ее в Федеральном собрании РФ, а также интерес к концессионной проблематике в практическом плане со стороны таких государственных ведомств как Минэкономразвития РФ, Министерство финансов РФ, Государственный комитет по инвестициям и др.

Проблемы теории и практики государственно-частного партнерства рассмотрены в трудах Л.И.Абалкина, Д.С.Львова, А.И. Татаркина, С.М. Рогова, В. Г. Варнавского, Е.Н. Галинчанина, М.Н. Осьмовой, А. П. Вихряна, А. А. Конопляника, М.А. Субботина, А. Олейника и др.; коллективных трудах сотрудников ИМЭМО РАН, института экономики РАН, экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и др.

Проблемы государства в современной экономике рассмотрены в работах, выполненных за последние двадцатилетия такими зарубежными учеными, как Э. Аткинсоном, Д.Стиглицом, Д. Осборном, Дж. Саксом, и др.

В работе использованы действующие законодательные акты и документы, статистические данные Госкомстата России, министерств и ведомств, а также практические материалы и информация о становлении и деятельности современных концессий.

**Теоретическую и методологическую базу** исследования составляют основополагающие положения современной экономической теории переходного периода к рынку, научные разработки отечественных и зарубежных экономистов в области теории собственности и управления объектами собственности, государственного регулирования рынка и имущественных отношений, организации инвестиционной деятельности. Использованы методы системного и сравнительного анализа, статистических исследований, структурного анализа.

**Научная новизна диссертации** обусловлена тем, что в работе дано теоретико-методологическое обоснование целесообразности использования механизма концессионных соглашений в России. При этом получены следующие результаты:

1. В связи с тем, что в научной литературе встречается множество различных определений концессии и концессионного соглашения, автор руководствовался следующим представлением: что «Концессия – это форма имущественного соглашения между государством и частным инвестором в целях эффективной реализации государственной или муниципальной собственности»;

2. На основе анализа российской и мировой практики использования концессионных механизмов, доказано, что в России сложились благоприятные условия для эффективного внедрения концессионного механизма в хозяйственный оборот в целях привлечения инвестиций из внебюджетных источников в развитие объектов государственной собственности, при условии, что концессионеру предоставляется свобода принятия инвестиционных, административных и управленческих решений в ходе осуществления инвестиционной программы, одобренной государством, а за государством остается право собственности на объект и функции контроля за реализацией концессионного проекта. Кроме того, эффективность концессионного механизма может снизить уровень коррумпированности бюрократического

аппарата государственных служащих, так как концессионный договор заключается напрямую, без посредников;

3. Обоснованы реальная возможность более широкого использования государством концессионного механизма в целях ускорения экономического роста России и её регионов и предложения о приоритетных направлениях использования методов концессионирования объектов государственной собственности: *социально-производственная инфраструктура*, где помимо обеспечения притока инвестиционного капитала и сокращения расходов бюджета, концессии позволяют создавать новые рабочие места и снижать, таким образом, социальную напряженность в регионе. В этом секторе могут быть реализованы такие типы концессионных соглашений, как контракты на реализацию определенного вида деятельности; обслуживание и управление; классическая концессия уже существующего инфраструктурного объекта; строительство нового объекта на условиях концессии;

4. Выявлены недостатки концессионного механизма, в том числе необходимость жесткого фиксирования условий соглашения на длительный период его реализации, что приводит к отсутствию гибкости взаимоотношения сторон соглашения, его отставанию от динамично изменившихся макроэкономических условий и зависимость от неточностей, допущенных при предварительных технико-экономических расчетах концессионного проекта и др.;

5. Выявлено наличие в России значительных барьеров на пути использования концессии, в том числе, отсутствие реальной государственной поддержки проектов, высокие политические риски в отдельных регионах, отсутствие развитого рынка капитала, запаздывание с развитием концессионного законодательства (одного Закона о концессионных соглашениях 2005 г. недостаточно, так как он не учитывает специфику различных отраслей), недостаток квалифицированных кадров, высокие затраты на подготовку проектов соглашения и длительный путь их экспертного прохождения, отсутствие критериев отбора эффективного концессионера и др.;

6. Обусловлена необходимость многосторонней государственной поддержки концессионных проектов, реализуемых в форме прямого участия в них государства, в форме субсидий, грантов, льготных кредитов, снижение рисков для концессионера, которые значительно снижают привлекательность российских проектов, и др.;

7. Отстаивается необходимость исключения из основных объектов концессионных соглашений, определенных Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года, таких объектов как метрополитен и другой транспорт общего пользования, так как их следует отнести к объектам особого стратегического значения, требующих постоянного и непосредственного государственного надзора;

8. Доказана целесообразность применения концессионных соглашений в сырьевом секторе экономики, но только после завершения формирования организационно-экономического механизма концессионирования во избежание возможных злоупотреблений и его последующей дискредитации.

**Практическая значимость диссертации.** Результаты диссертационного исследования проблем установления партнерства государства с частным бизнесом, на основе концессионных соглашений, имеют научно-

методологическую ценность, ориентированную на их использование в процессе дальнейшего развития государственно-частного партнерства в экономике Российской Федерации, а положения и выводы исследования в практической работе государственных органов, занимающихся вопросами инвестиций в России (Минэкономразвития, Министерство финансов РФ, МИД РФ и др.), а также крупных российских компаний, работающих в различных отраслях экономики страны.

Практическое применение для социально-экономического развития федеральных округов и субъектов Федерации имеет обоснованная автором концепция переориентации проектов с принципа раздела продукции на концессию. Материалы диссертационной работы могут быть также использованы для разработки лекционных курсов по проблемам транзитных экономик, региональной экономики и инвестиционной политики.

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования отражены в пяти научных публикациях автора общим объемом 5,2 печатных листа, в выступлении на научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие и экологическая безопасность регионов России» в Институте проблем региональной экономики РАН в ноябре 2006г. (г. Санкт-Петербург).

#### **Структура диссертации.**

Работа состоит из введения, 3-х глав, заключения, библиографии, из 215 наименований и приложения, всего 214 страниц.

#### **Введение**

#### **Глава I. Проблемы реализации государственной собственности в России**

- 1.1. Роль государства и частного бизнеса в переходной экономике России
- 1.2. Категориальный аппарат изучения концессии
- 1.3. Участники концессионного соглашения и их функции
- 1.4. Международная практика концессионных соглашений

#### **Глава II. Экономическое партнерство государства и частного бизнеса в РФ как база развития концессионных отношений**

- 2.1. Инвестиционные предпосылки развития концессий
- 2.2. Институциональные основы развития российской концессии

#### **Глава III. Проблемы и перспективы использования концессий в регионах России**

- 3.1. Оценка регионального инвестиционного потенциала развития концессий
- 3.2. Развитие концессий в сырьевых отраслях, в том числе:
  - А. Нефтегазовый комплекс
  - Б. Лесное хозяйство
  - В. Рыболовство
- 3.3. Развитие концессий в отраслях социально-экономической инфраструктуры, в т.ч. концессии в системе жилищно-коммунального хозяйства
- 3.4. Концессии в транспортной инфраструктуре

#### **Заключение**

#### **Библиография**

#### **Приложение**

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Концессии (слово «концессия» происходит от латинского *concessio* - разрешение (англ. *concession*) и означает уступку, соглашение, послабление, скидку) как явление хозяйственной жизни общества появились много веков назад. Так, например, до XVII века включительно в государственном аппарате России существовала система «кормлений», что означало передачу во владение губернаторам или чиновникам, при назначении вверенную их попечению территорию, которая отдавалась им на откуп. Концессии – «кормления» существовали и в европейских странах, но поборы чиновников в них, в отличие от России не были легализованы.

Начиная с XVII в. государственные концессии стали развиваться в Англии, США, с XVIII в. – во Франции и т.д. В России в XIX - начале XX вв. в губернских и уездных городах в концессию частным предпринимателям отдавалось коммунальное хозяйство.

С середины XIX в. в России развернулось строительство железных дорог (почти 1 тыс. км в год.) в основном концессионным способом, с привлечением правительством России в качестве концессионеров уже сложившихся к тому времени и окрепших богатых отечественных железнодорожных компаний. К началу Первой мировой войны эксплуатационная длина сети достигла 60 тыс. км.

В то же время широкое использование концессий не сопровождалось созданием адекватной правовой и институциональной базы регулирования и контроля.

На следующем этапе исторического развития концессии пришли в Россию в начале 1920-х годов в период НЭПа. Новая экономическая политика, провозглашенная в 1921 г. X съездом РКП(б) представляла собой систему мероприятий, направленных на быстрое восстановление и развитие хозяйства страны, разрушенного в годы I мировой войны и гражданской войны.

Правительство считало целесообразным развивать хозяйственные отношения с Западом в разнообразных формах - внешнеторговых, кредитных и др. Вместе с тем, основываясь на богатом опыте концессий на предшествующих этапах промышленной революции в России конца XIX - начала XX вв., оно в ряде отраслей и производств отдавало предпочтение концессионной форме. Тогда именно концессии являлись наиболее органичной и плодотворной формой хозяйствования во многих секторах, в первую очередь материало-энергоемких, базовых и общественно значимых отраслях.

Тогда иностранный капитал присутствовал во всех основных отраслях промышленности. На его долю приходилось от 1/3 до 1/2 всех новых инвестиций в индустриализацию страны. Широкое привлечение иностранных фирм сопровождалось использованием передовых технологий и оборудования.

Для периода НЭПа была характерна сложная, многоступенчатая система ведения переговоров и предоставления концессий. Переговоры и заключение соглашений осуществлялись Главным концессионным комитетом, а по его разрешению - концессионными комитетами более низких уровней, и зарубежными торговыми представительствами, одобрение соглашений относилось к ведению правительства - ратификация договоров осуществлялась СНК СССР, после чего договор становился законом Правительства СССР. Такой порядок существовал вплоть до 1930г.

В то время, термин «концессия» трактовался, как предоставление иностранным фирмам широкого режима льгот с целью привлечения капитала в любой форме (инвестиции, технологии, организационный опыт и т.д.), и на любой срок. Согласно действовавшим в то время положениям, были определены три формы концессии:

1. чистая концессия - предоставляла концессионеру право распоряжения арендуемым им государственным имуществом и полностью самостоятельного управления предприятием;

2. смешанная концессия - базировалась на долевом участии зарубежных и отечественных партнеров в формировании уставного капитала совместных компаний и ведении производственной и торговой деятельности;

3. концессия на техническое содействие - предполагала оказание иностранными фирмами услуг по внедрению и адаптации западных технологий и производств к условиям народного хозяйства страны.

Кроме того, в то время концессии часто отождествлялись с договорами о технической помощи. Затем, концессионные соглашения постепенно начали отделяться от договоров о технической помощи.

На начало 1928 г. во всех отраслях хозяйства насчитывалось 114 концессий (из предполагаемых 2211), из них 61 - общесоюзного значения, а 53 – республиканские. В отраслевом разрезе по количеству поступивших предложений, числу заключенных концессий и вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность. По числу действующих концессий первое место, как и по предложениям, занимала Германия (16 концессий), затем США (9) и Англия (7). Однако по сумме вложенного капитала, намного опережая другие страны, шли Англия (14,6 млн. руб.) и США (12,3 млн. руб.).

Наивысшего развития концессионное дело достигло к 1928-29 гг., когда в народное хозяйство было вложено 70 млн. руб. концессионного капитала. Доходы концессионеров были высокими, особенно в обрабатывающей промышленности, где чистая прибыль иностранных инвесторов равнялась 35-50% и была приблизительно в 4-5 раз выше, чем прибыль государственных предприятий. Доход правительства от концессий в 1929 г., составил 20 млн. руб.

Однако доля концессий в совокупных инвестициях в народное хозяйство СССР не превышала 1%, в производстве промышленной продукции равнялась 0,6%, средств производства - 1,2%, в валовой продукции горной промышленности - 3%. Лишь в выпуске отдельных видов промышленной продукции доля концессий была достаточно высока<sup>2</sup>. Тем не менее концессии давали возможность привлечь в страну технические силы и материальные средства промышленно развитых государств для восстановления производительных сил Советского Союза, ввезти иностранный капитал не только в денежной, но и в товарной форме: в виде станков, машин, оборудования, изделий и полуфабрикатов, давали опыт, обучение, техническую помощь, организацию производства и рынка. В рамках концессий в европейской части России заработало несколько тысяч предприятий, как в тяжелой

---

<sup>2</sup> Иншакова Е.А. Концессии в СНГ: исторические и экономические основы развития. Волгоград: ВолГУ. 2001. с. 12-15.



промышленности, так и в области энергоснабжения. Концессионеры, в частности, помогли реализовать знаменитый план ГОЭЛРО<sup>3</sup>.

Затем, в связи с ростом идеологизации экономики, концессию стали считать мало эффективной формой сотрудничества и проводником враждебной идеологии из-за рубежа. В результате стали постепенно сворачивать концессионные проекты, что со временем привело к полному вытеснению из советской экономики иностранного капитала.

**Только почти через 70 лет уже в новой России вновь вспомнили о концессиях.**

С начала 1990-х годов регионы в Российской Федерации получили значительную хозяйственную самостоятельность, которая имеет тенденцию к росту. Федеральный закон 1991 г., ввел формальное разделение полномочий в налоговой сфере между уровнями власти – центрального и местного самоуправления. Затем были приняты 17 федеральных законов и определены права региональных и местных властей в формировании собственной налоговой политики.

Государственная экономическая политика – это, прежде всего, политика, стимулирующая субъекты Федерации стремиться к достижению финансовой самодостаточности.

Эта политика теперь неразрывно связана с разрешением крупных общественно-политических, экологических и общехозяйственных проблем. Среди этих проблем особой важностью и сложностью выделяется задача привлечения инвестиций в экономику регионов.

Такая задача является приоритетной во всех Федеральных целевых программах развития, разработанных с учетом особенностей каждого региона, однако, при этом правительство часто не выполняет своих финансовых обязательств.

При дефиците собственных средств регионы, казалось бы, должны были, как можно активнее бороться за привлечение иностранных капиталов. Но пока их усилия сопровождаются незначительными результатами, что отражает общую ситуацию с привлечением иностранных инвестиций в Россию в целом: сильная зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых рынков сырья, вялость инвестиционного процесса в России, страх перед криминалитетом, несоответствие методов управления российскими предприятиями западным стандартам, и др.

В настоящее время инвестиции в экономику регионов производятся следующими путями: за счет местных бюджетов и заемных средств; за счет бюджетных поступлений из Центра; посредством привлечения инвестиций из российских же регионов; путем привлечения иностранных инвестиций; используя возможности концессионных соглашений.

При этом следует иметь в виду, что значительная часть федерального бюджета расходуется в регионах на собственно государственные нужды и влияет на инвестиционную ситуацию там скорее опосредствованно. Это оборона, обслуживание государственного долга, затраты на содержание объектов, находящихся в федеральной собственности, финансирование фундаментальной науки и т. п.

---

<sup>3</sup> «Ведомости» 22.03.03. Концессии в процессе.

Многие предприятия государственного сектора в регионах являются градообразующими (предприятия оборонно-промышленного комплекса, химической и нефтехимической промышленности, и т.д.), и их приватизация, а как следствие – возможное репрофилирование, может привести к нежелательным в этот период последствиям социально-экономического характера.

За годы экономической реформы, по состоянию на 2006 г. было приватизировано свыше 70% от общего количества государственных предприятий. В государственном секторе занято 22% работников; более 40% – убыточные предприятия, в т.ч. в угольной – более 60%, в деревообрабатывающей – более 50%, в транспорте – более 45%, в ЖКХ – более 60%, до 70% производственных фондов – физически и морально устаревшие, тем не менее государственный сектор занимает значительные позиции в экономике государства.

Частный бизнес, хотя и получил значительное развитие, но вместе с тем, наметились и негативные тенденции: криминализация, отсутствие прозрачности частного сектора, рост коррупции (до 10% ВВП), ориентация крупного частного бизнеса преимущественно на кратковременный эффект и увод прибылей в оффшорные зоны, отсутствие взаимодействия между крупным, средним и мелким бизнесом, кастовость крупного бизнеса и рост административного давления на малый и средний бизнес, недостаток капитала, недоступность кредитных ресурсов.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.05.2006г. «О бюджетной политике в 2007 году» среди основных направлений были выделены: реорганизация и увеличение капитализации специализированных государственных инвестиционных институтов в целях поддержки экспорта товаров и импорта технологий, долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов; использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, промышленно-производственных, технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в сфере высоких технологий в целях расширения частных инвестиций.

Что касается Инвестиционного фонда, то его общий объем в 2006 г. составил 2,6 млрд. долл., В 2007 г., по заявлению главы Минэкономразвития РФ Г. Грефа, он составит около 6 млрд. долл. (145 млрд. руб.), а на финансирование только 7 инфраструктурных проектов, имеющих общегосударственное значение, требуется 667 млрд. руб.<sup>4</sup>

Попытка содействовать решению проблемы инвестиционного дефицита путем создания особых экономических зон, скорее всего представляет собой точечное и маломасштабное воздействие на ситуацию.

Сколько же надо инвестиций в России?

Жилье необходимо 42 млн. человек. Для этого необходимо (если норма – 17,7 кв.м. на одного человека) около 300-380 млрд.долл.<sup>5</sup> В соответствии с

<sup>4</sup> По данным центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. По материалам Информационного агентства «ФК НОВОСТИ»

<sup>5</sup> Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд – ключевое решение инвестиционных проблем России. М.: Научный эксперт, 2006 г. с. 17

Федеральной целевой программой «Жилище» на 2006-2010 г. предусматривается выделение государственных инвестиций в размере 12,2 млрд.долл.<sup>6</sup>

В инвестиционных ресурсах нуждаются регионы. На начало 2004 г. инвестиционная потребность регионов в виде оформленных бизнес-планов составила более 40 млрд.долл., в т.ч. по Центральному округу- 6,6; Северо-Западному – 7,9; Южному – 3,8; Приволжскому – 3,7; Уральскому- 4,3; Сибирскому – 2,7 и Дальневосточному – 12,1 млрд.долл.<sup>7</sup>

Для удвоения ВВП транспортный комплекс России до 2010г. нуждается в ежегодных инвестициях в 20млрд. долл.

В авиационной промышленности до 2010 г. требуется около 3 млрд. долл. для обновления самолетного парка.

Для реализации проектов развития правлению ОАО «Российские железные дороги» требуется до 5,5 млрд.долл. (Сберегательный Банк России одному заемщику может представить средства в размере не более 1,6 млрд.долл.).

Среди отраслей нуждающихся в инвестициях, выделяется так же топливно-энергетический комплекс: его потребность в инвестициях на период до 2010г. составляет 400-440 млрд.долл., в т.ч. в газовой отрасли – 170-200 млрд.долл., нефтяной – 230-240 млрд.долл.

Инвестиционные потребности цементной отрасли составляют 5,7-6,3 млрд.долл., включая 2,5-3 млрд.долл., необходимых для строительства новых цементных заводов, что ставит под угрозу реализацию национальной программы «Доступное жилье».

В дорожном строительстве дефицит средств составляет до 14 млрд.долл. в год.

Потребности малого бизнеса оцениваются в 27-36 млрд.долл., а 752 российских банков смогли предоставить кредиты на 01.01.2006г только на 4,5 млрд. долл.

Разные отрасли обеспечены инвестициями весьма неравномерно и существует тенденция к усилению диспропорций.

Во всех регионах Российской Федерации за исключением Южного округа основным источником инвестиций в основной капитал транспортных отраслей являются их собственные средства. Повышение их доли в местных бюджетах Северо-Западного, Приволжского и, особенно, Сибирского федеральных округов в 2000 – 2006 гг. было связано с проводимой Правительством РФ политикой развития транспортных коридоров, значительно повысившей прибыль транспортных предприятий в этих регионах.

Коэффициент обеспеченности собственными средствами в 2004 г. на транспорте был ниже в 2,6 раза, по жилищно-коммунальному хозяйству – ниже в 3,1 раза, чем в целом по всей экономике. Все больше приходится увеличивать затраты на капитальный ремонт.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.05. № 865/сЗ РФ. 2006г. №6 ст. 694.

<sup>7</sup> Россия: все 89 регионов СТЕС PUBLISHING, LLC, 2003. Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд – ключевое решение инвестиционных проблем России.

<sup>8</sup> Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд – ключевое решение инвестиционных проблем России. М.: Научный эксперт, 2006 г.

Снижение ввода в действие числа жилых домов в эти годы сопровождалось сокращением ввода в действие водопроводных, канализационных и тепловых сетей. Особо высоким уровнем износа коммунальных сетей отличается жилищно-коммунальное хозяйство Северо-западного, Южного и Приволжского федеральных округов.

Таким образом, приблизительная оценка российских потребностей в инвестициях, необходимых для развития и роста национальной экономики (без учета аграрного сектора и потребностей армии) составляет 104-108 млрд.долл. в год. С этим Инвестиционный фонд справиться не в состоянии.<sup>9</sup>

При этом продолжает прогрессировать немотивированный рост накоплений средств в золотовалютных резервах (277 млрд.долл. на 10.11.2006г.) и в Стабилизационном фонде (76,6 млрд.долл. на 01.11.2006г.)

Надежды на российскую банковскую систему, как источник инвестирования, на ее нынешнем уровне развития не могут оправдать себя, так как весь ресурс российской банковской системы, включая Банк России (менее 350 млрд.долл.), несопоставим с потребностями страны, и более чем в 2 раза меньше чем Citibank NA, США, в 1,9 – чем Industrial & Commercial Bank of China Limited, Китай, в 1,16 – чем Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Германия и в 4,5 раза меньше, чем Darclays PLS, Великобритания.

Таким образом, ни государственные, ни банковские инвестиции, которые составляют соответственно немногим, более 9% и 15% в структуре привлеченных на инвестиционные цели средств значимой роли не играют. Общая тенденция инвестирования в экономику составляет 10-12% в год, т.е. на уровне темпов инфляции.

Иностранные инвестиции в нефинансовый сектор российской экономики составляют 12% (5,6 млрд.долл.), из них на инвестиции в основной капитал направляется 26-27%.<sup>10</sup>

Для крупных иностранных инвесторов Россия привлекательна только как энергосырьевой придаток и как значительный и недостаточно освоенный рынок сбыта спектра потребительской продукции.

Наблюдается рост диспропорций экономического развития субъектов Российской Федерации, что является прямой угрозой территориальной целостности страны.

Ни рынок, ни государство, взятые в отдельности, не могут пока обеспечить устойчивый приток в экономику долгосрочных и относительно дешевых инвестиционных ресурсов в целях развития и устранения отраслевых и региональных диспропорций.

В создавшейся ситуации помочь могли бы концессии, которые дают возможность привлечь частный капитал (как отечественный, так и иностранный) для строительства и эксплуатации важных объектов производственной и социальной инфраструктуры. Конечно, это не панацея от всех бед, но исторический и международный опыт эффективного использования концессий уже есть.

---

<sup>9</sup> Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России. М.: Научный эксперт 2006. с. 68.

<sup>10</sup> Россия: Экономическая конъюнктура. Информационно-аналитический сборник. январь-июнь 2006 г. с. 119.

При переходе к концессионным формам управления государственной собственностью в современной России должно быть выполнено несколько важных общеэкономических требований и условий институционального характера. Они призваны обеспечить не только эффективность будущей концессионной деятельности, но также и должный контроль со стороны государства, прозрачность концессий, а главное, доверие общественности и населения к этому новому для страны типу хозяйственных отношений. Только в 2005 г. с принятием закона «О концессионных соглашениях» концессии в России получили юридическую поддержку<sup>11</sup>.

Отныне участниками концессионного соглашения по закону 2005 г. могут быть:

концедент – Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления;

концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

Перемена лиц по концессионному соглашению путем уступки требования или перевода долга допускается с согласия концедента с момента ввода в эксплуатацию объекта концессионного соглашения. Концессионер не вправе передавать в залог свои права по концессионному соглашению.

Переход прав и обязанностей концессионера-юридического лица в случае его реорганизации к другому юридическому лицу должен осуществляться при условии соответствия реорганизованного или возникшего в результате реорганизации юридического лица требованиям, установленным решением о заключении концессионного соглашения.

Этот закон трактует концессию как соглашение между государством и частным лицом, которое обязуется за свой счет модернизировать переданное в его управление имущество. При этом право собственности сохраняется за государством, а инвестор получает прибыль.

Данный закон охватывает весь правовой аспект процесса регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения. Законом устанавливается также, что законодательство Российской Федерации о концессионных соглашениях состоит, помимо данного закона, из других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ. При чем, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

---

<sup>11</sup> Для сравнения законы о концессиях были приняты в Черногории – в 1991 г., в Казахстане – в 1991 г., в Хорватии – в 1992г., в Кыргызстане – в 1992 г., в Молдове – в 1995 г., в Болгарии – в 1997 г., в Сербии – в 1997г., в Коста-Рики – в 1998г., на Украине – в 1999г.

Данным законом государство признает, что концессионное соглашение является договором, содержащим элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если «иное не вытекает из настоящего Федерального закона или существа концессионного соглашения».

Целями концессионных соглашений определены следующие:

- на переустройство объекта на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием;
- на изменение технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей;
- на иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения;
- не допускается изменение целевого назначения реконструируемого объекта (статья 3, пункты 3 и 5).

Тем самым узаконено положение, согласно которому в концессию передается не смешанная собственность, а исключительно только государственная или муниципальная. Концессионер несет риск случайной гибели или случайного повреждения объекта концессионного соглашения, которым на концессионера может быть возложена обязанность застраховать объект за свой счет.

В законе в общих чертах сформулированы права государства как участника концессионного соглашения.

Во-первых, государство имеет право на участие при создании и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставление гарантии концессионеру в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами органа местного самоуправления. Размер принимаемых концедентом на себя расходов должен быть указан в условиях конкурса на право заключения концессионного соглашения или в решении о заключении концессионного соглашения без проведения конкурса, а также в концессионном соглашении.

Во-вторых, права владения и пользования концессионера объектом концессионного соглашения, а также недвижимым имуществом, предоставленным концессионеру, подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности концедента. Государственная регистрация прав владения и пользования концессионера созданным объектом концессионного соглашения осуществляется одновременно с государственной регистрацией права собственности государства на этот объект.

В-третьих, в случае, если объект концессионного соглашения и иное не находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество предназначены для использования их по общему назначению, обеспечения единого технологического процесса и осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, концедент вправе заключать с

собственником имущества, не находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданско-правовой договор. Этот документ определяет условия и порядок предоставления указанного имущества концессионеру (договор в пользу третьего лица), но обязан поставить возникновение прав и обязанностей по указанному договору в зависимость от возникновения отношений по концессионному соглашению.

В законе были четко определены всего лишь 14 объектов инфраструктуры, к которым допускается частный капитал, положив конец многолетним дискуссиям о возможности или невозможности передачи в концессию земельных недр. Объектом соглашения является только недвижимое имущество, которое представляют:

1) автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств;

2) объекты железнодорожного транспорта;

3) объекты трубопроводного транспорта;

4) морские и речные порты, в том числе гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;

5) морские и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки;

6) аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;

7) объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

8) объекты единой системы организации воздушного движения;

9) гидротехнические сооружения;

10) объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

11) системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий;

12) метрополитен и другой транспорт общего пользования;

13) объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма;

14) объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

Формы партнерских отношений государства и частного сектора, исходя из международной практики, в рамках концессии могут быть 2-х видов:

- строительство – управление – передача;

- строительство – управление - владение.

Большое внимание в законе отведено порядку заключения концессионного соглашения на конкурсной основе. В критерии конкурса входят:

1. сроки создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения;
2. период со дня подписания концессионного соглашения до дня, когда созданный и (или) реконструируемый объект концессионного соглашения будет соответствовать установленным концессионным соглашением технико-экономическим показателям;
3. технико-экономические показатели;
4. объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
5. период со дня подписания концессионного соглашения до дня, когда производство товаров, выполнение работ, оказание услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, будет осуществляться в объеме, установленном концессионным соглашением;
6. размер концессионной платы;
7. предельные цены концессионного соглашения (тарифы) на производимые работы, оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

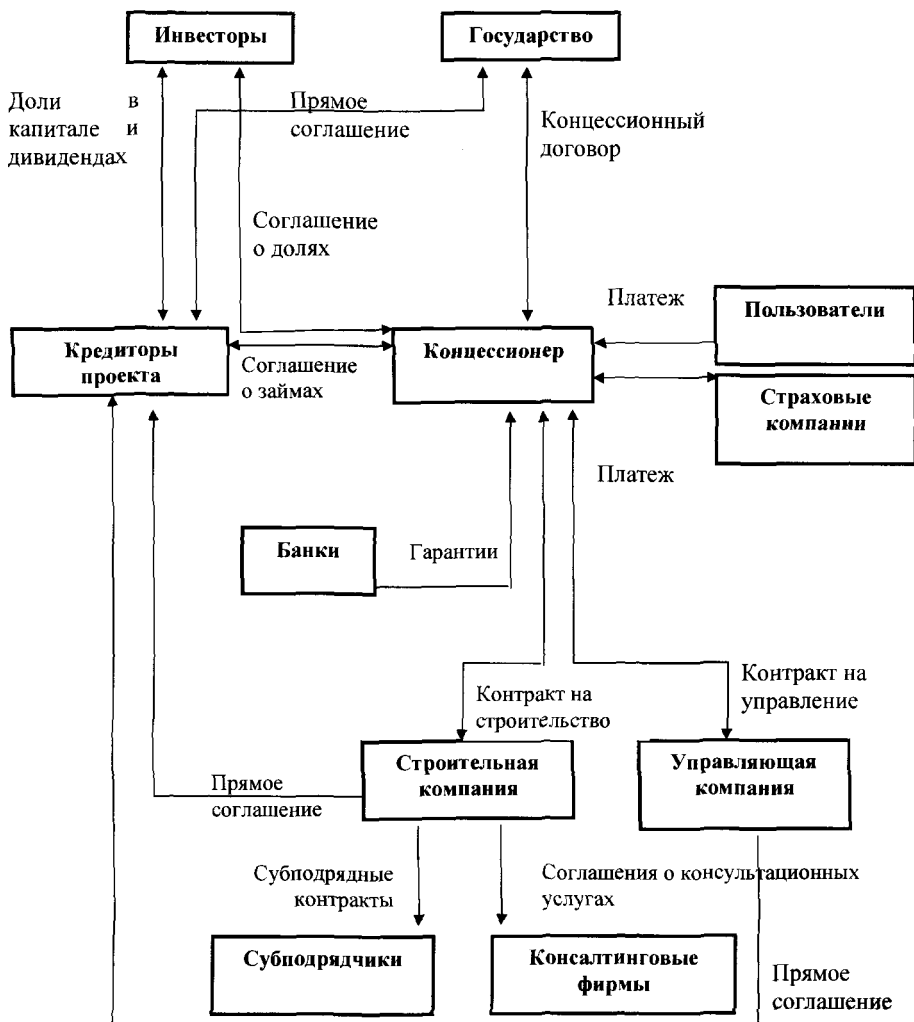
Закон имеет ярко выраженную инфраструктурную направленность, чем предыдущий вариант закона, вынесенный на обсуждение в 1996 г., но не утвержденный, и носивший природоресурсную направленность. Закон 2005 года предназначен обслуживать процесс привлечения частных инвестиций в строительство и реконструкцию объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности. Установленная форма концессионного соглашения содержит в себе элементы разного рода договоров, прежде всего, элементы договора об аренде и подряда. Новыми моментами в Законе являются следующие его разрешительные стороны: возможность более менее точного расчета срока эксплуатации государственного имущества; концентрация в рамках одного соглашения самых существенных условий проекта; однозначно установлена связь факта передачи имущества в концессию с правом аренды земли, необходимой для его эксплуатации.

К недостаткам Закона можно отнести непредусмотренную им возможность невыполнения концессионером условия непрерывности деятельности по причинам, независящим от воли концессионера, например, пожара, землетрясения, наводнения и других стихийных бедствий. Кроме того, концедент может субъективно истолковать условие «ненадлежащего исполнения концессионером обязательств по предоставлению услуг, определенных правилами концессионного соглашения». Возможно также не достижение коммерческих показателей из-за неблагоприятной рыночной конъюнктуры. Таким образом, получается, что Закон значительно больше защищает интересы государства, чем интересы концессионера. Все риски возлагаются на концессионера. Очевидно, что рано или поздно возникнет вопрос о внесении дополнений или исправлений в текст Закона с тем, чтобы сбалансировать отношения между государством и частным предпринимателем.



И все-таки даже несовершенный закон лучше, чем полное отсутствие закона.

Таким образом, в концессионную деятельность вовлечены государство, частные строительные, финансовые, страховые, инвестиционные фирмы, подрядчики и субподрядчики, управляющие компании, пользователи которые тесно связаны между собой системой соглашений (Рис. 1)



*Рис. 1 Система концессионных отношений в сфере производственной инфраструктуры*

В целом, как свидетельствует мировой опыт, сроки жизнедеятельности концессионных проектов варьируются (в конце XX века – начале XXI века) в диапазоне от 10 до 55 лет в зависимости от сектора экономики, страны, тарифов и цен на проектный продукт и т.д. Например, средние сроки действия концессионных соглашений в аэропортах – 20 лет, береговой зоне – 20 лет, водоснабжении – 30 лет, гидроэнергетике – 30 лет; переработки мусора – 4-5 лет, на платных автодорогах, в туннелях, мостах – 25 лет, электроэнергетике – 15 лет. Установление срока концессии как правило увязывается с определением срока действия концессионного соглашения без пересмотра его условий.

Так как концессия есть ограниченная во времени передача объекта, то по истечении срока соглашения он возвращается государству или же в момент установленного пересмотра условий соглашения – передается другому концессионеру. Поэтому в интересах государства обеспечить гарантии возврата объекта как минимум без изъятия его части, уменьшения объема, потери естественных свойств, присущих объекту в соответствии с его природой и назначением. Отсюда следует, что:

- изменение объекта концессии, предусмотренное инвестиционной программой, составляющей часть соглашения, приводящее к признанному концедентом повышению полезных свойств объекта, должно учитываться при расчете стоимости соглашения, а также при пересмотре условий концессии или ее передаче другому концессионеру;

- износ объекта, обусловленный его старением должен компенсироваться концессионером в затратной части денежных потоков проекта, в объеме, достаточном для возмещения утерянных качеств или же их восстановления;

- изменение объекта в сторону его ухудшения сверх амортизационного износа не допускается; такого рода нарушения могут стать причиной расторжения государством соглашения и передачи объекта другому концессионеру.

Концессии в регионах, если судить пусть пока еще и небольшому, но все-таки уже возникшему опыту, имеют две основные разновидности.

1 – размещение на территории региона концессии, договор которой заключает государство, используя ресурсы региона, находящиеся в государственной собственности и, следовательно, предоставляющие государству право распоряжения своей собственностью.

2 – концессии субъектов Федерации. Они представляют собой муниципальный договор о концессии, заключаемый между собственниками муниципального имущества и иностранным партнером самостоятельно.

В первом случае регионы могут получать свою часть прибыли в форме раздела прибыли, во втором – устанавливать, в рамках, разумеется, общероссийского законодательства, ряд своих условий и требований к иностранному инвестору, включая такие сферы как экология, характер используемых инвестором ресурсов (возобновляемые или не возобновляемые), включать в соглашение о концессии обязательства, обязывающие инвестора производит, например, восстановительные работы. Последнее, например, связано со сдачей разработку леса в концессию, когда возможна (и случается) несанкционированная вырубка деревьев, или опустошаются морские воды путем вылова рыбных ресурсов в таком масштабе, что это ставит их на грань полного уничтожения.

Новый федеральный закон Российской Федерации «О концессионных соглашениях» (2005) предоставляет органам власти субъектов Российской Федерации

либо муниципальному образованию, от имени которого выступает орган местного самоуправления право выступать в качестве правообладателя, передающего концессионеру права владения и пользования объектом концессионного соглашения<sup>12</sup>.

Важно отметить, что в соответствии с новым законом официально провозглашается право местных органов власти заключать концессионные соглашения на передачу концессионеру муниципальной собственности. Это расширяет возможности регионов в обеспечении эффективного использования имущества, находящегося в собственности муниципалитетов. Новый федеральный закон открывает регионам возможность ввести в законодательное русло уже развивающуюся на их территориях концессионную деятельность, упрощает процедуру оформления соглашений и проведение конкурсов. Это позволяет передавать в концессию сравнительно небольшие объекты собственности, в чем заинтересованы представители среднего и малого частного бизнеса, получающие, таким образом, доступ к использованию муниципального имущества.

В 2001 г. 6 российских городов согласились на передачу своих систем водоснабжения в концессию французским компаниям «Вивенди Уотер» и «ЛионезДево», известным во многих странах мира своими крупными концессиями в области городского водоснабжения.

Использовать концессию вместо сдачи в аренду – такое решение было принято руководством аэропорта «Шереметьево» с целью вдвое увеличить доходы от неавиационного бизнеса. За право вести бизнес в «Шереметьево» концессионер должен был отчислять аэропорту 15–22% своей выручки. В первую очередь это касалось предприятий «Duty Free». Предварительные расчеты показывали, что постепенная замена арендной платы на концессионную основу могла бы повысить доход от использования его помещений на 80–90%. Мировой практике подобные примеры известны уже давно, когда аэропорты создают концессионным компаниям комфортные условия деятельности и получают за это в виде компенсации 15–22% их прибылей.

В настоящее время уже вырисовываются контуры основных направлений, по которым активизируются концессии. Их несколько:

- сырьевой сектор (нефтегазовый комплекс и лесное хозяйство, рыбный промысел),
- транспортная инфраструктура (железнодорожное и автодорожное строительство, сооружение инфраструктуры воздушных и морских портов),
- жилищно-коммунальное хозяйство,
- продовольственный комплекс.

Хотя современные объемы привлечения зарубежных инвестиций в отрасли ТЭК весьма далеки от ожиданий и возможностей их абсорбирования, именно в этих отраслях осуществляются и намечаются наиболее масштабные и перспективные инвестиционные проекты с их участием. Главными зарубежными инвесторами, вкладывающими капитал в топливную промышленность России, выступают Великобритания, Франция, США, Япония, а также Кипр.

Одним из факторов, сдерживающих привлечение иностранных инвестиций в данную отрасль, остается угроза национализации.

Процесс формирования в нефтегазовом комплексе России вертикально

<sup>12</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115ФЗ О концессионных соглашениях // Российская газета, 26.08. 2005.

интегрированных компаний также затронул интересы иностранных инвесторов, затрудняя им доступ к пакетам акций действующих предприятий.

Отсюда вполне понятен интерес зарубежных инвесторов к новым месторождениям, особенно осваиваемым на условиях соглашения о разделе продукции (СРП). Федеральный закон о СРП был принят в 1995 г., закон о внесении в него изменений и дополнений – в 1999 г.

Сущность соглашения представлена на рис. 2.



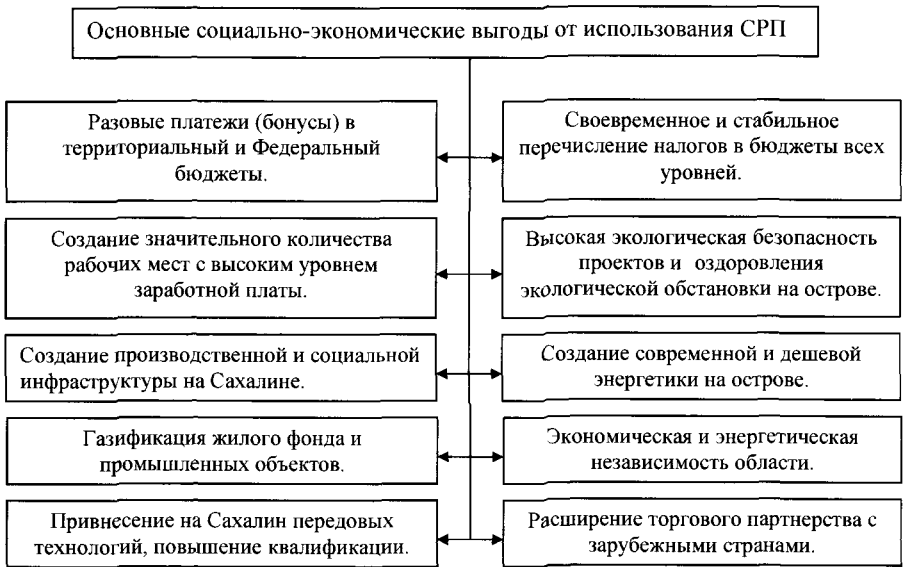
В 2003 г. Президент подписал федеральный закон о внесении дополнений в часть II Налогового кодекса Российской Федерации. Согласно данному закону часть II Налогового кодекса дополнена главой 26.4 «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции», которая распространяется на инвесторов по соглашениям в соответствии с законом о СРП и предусматривает замену уплаты совокупных установленных налогов и сборов разделом продукции по условиям соглашения, установлены особенности определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога на прибыль организаций, налога на добычу полезных ископаемых, НДС, особенности учета налогоплательщиков, предоставления ими налоговых деклараций, проведения относительно них налоговых проверок.

В список первоочередных объектов, которые правительство считало необходимым разрабатывать на условиях раздела продукции, внесенный в Государственную думу в 1996 г., было включено 250 объектов, из них 213 (85%) нефтегазовых месторождений, 22 – месторождений твердых полезных ископаемых,

15 – драгоценных металлов.

Однако и здесь иностранные инвесторы сталкиваются с некоторыми «подводными камнями», препятствующими внешнему инвестированию. Это, прежде всего устанавливаемая законом о СРП 30%-ная квота, оказавшаяся особенно чувствительной для нефтяной промышленности, где она по существу уже исчерпана. Кроме того, эта квота относится не только к иностранным инвесторам, но и к отечественным компаниям, которые «съедают» значительную ее долю. Так, из планируемых 26 указанных месторождений лишь 6 разрабатываются или намечаются к разработке при участии зарубежных инвесторов. Кроме того, в некоторых соглашениях требования о том, чтобы граждане РФ составляли не менее 80% персонала, занятого на предприятиях, создаваемых на основе СРП, и также о том, чтобы не менее 70% общей суммы заказов на оборудование, технические средства и материалы, необходимые для осуществления проекта, размещалось на российских предприятиях, что на практике не соблюдается.

На этой основе уже осуществляются крупные инвестиционные проекты на Сахалине и в северных регионах европейской части России (Ненецкий АО), обеспечившие в 2002 г. привлечение ПИИ в объеме около 1 млрд. долларов из 4 млрд., полученных, в то время, страной, т.е. примерно одну четверть их притока. В 2003 г. по этим проектам было привлечено примерно 2,3 млрд. долларов, т.е. практически одна треть поступлений ПИИ в экономику страны.



**Рис. 3 Выгоды от применения СРП.**

Учитывая явно выраженную заинтересованность зарубежных инвесторов и «штучный» характер СРП, наиболее подходящими для применения этого режима обоснованно считаются месторождения приграничных и шельфовых зон, а также самые крупные мегапроекты и самые мелкие месторождения, для которых лицензионная система при действующих налоговых ставках не работает в силу либо

особо крупных масштабов инвестиций, либо слишком значительного снижения рентабельности.

В связи со вступлением в силу нового Федерального закона «О концессионных соглашениях», которым налагается запрет на передачу в концессию полезных ископаемых, действующим на основе СРП концессиям, очевидно, предстоит преобразование в другую форму кооперации между государством и иностранным бизнесом. Возможно, такой формой станет договор о временной аренде.

Лесные богатства России всегда привлекали внимание иностранных предпринимателей.

В России действует Федеральный закон «О концессии участка лесного фонда», а также Лесной кодекс Российской Федерации. Концессия участка лесного фонда является одним из видов лесопользования в России. Согласно Лесному кодексу (статья 37), по договору концессии одна сторона обязуется передать другой на срок от одного года до 9 лет право пользования на определенных условиях лесными ресурсами на соответствующем участке лесного фонда.

В обязанности сторон также вменяется охрана и защита участка лесного фонда и воспроизводства леса. Реализация прибыли происходит по принципу соглашения о разделе добытых лесных ресурсов (продукции) или прибыли от предоставленных услуг.

Лесное законодательство имеет особое значение для регионов, богатых лесом. Заготовкой леса занимаются чаще всего в пограничных областях, что сокращает издержки на транспортировку грузов за границу.

Ныне тенденция к созданию концессий в лесном комплексе России в целом становится все определеннее. Она поддерживается конкретными делами. В Уральском федеративном округе уже создан ряд лесных концессий на основе кооперации сотрудничества местных органов власти с частными структурами. В Хабаровском крае зарубежный капитал охотно идет в лесной бизнес. Более десяти лет там работают малазийские группы – «Формн–Старма». Ранее принадлежавшая американскому холдингу «Pioneer», и консорциум «Rimbunap Nijau». На их долю приходится 10% леса, заготавливаемого в крае – примерно 400 тыс. кубометров в год<sup>13</sup>. По условиям концессионного соглашения, компании ведут не только вырубку леса и частичную переработку его на месте, но и восстановительные лесопосадочные работы, прокладывают десятки километров лесовозных дорог.

Но, вместе с тем, обычным явлением стала бесконтрольная вырубка леса и продажа его на сторону, в том числе, и за границу.

В ходе реализации проектов лесных концессий были выявлены основные причины, препятствующие их развитию. К ним относятся: отсутствие официальной лесной политики Министерства природных ресурсов РФ, в том числе в отношении лесных концессий и роста доходности использования лесных ресурсов России, что отражается на экономике регионов; затянувшийся период разработки общего концессионного законодательства; непривлекательная трактовка лесной концессии в Лесном кодексе России; фрагментарность теоретически доступных для концессии лесных ресурсов, что делает их непривлекательными для концессионеров; крайне низкая официальная стоимость лесных ресурсов (так называемая попенная плата), устанавливаемая собственником – Российской Федерацией. Отсутствие налаженной транспортной системы затрудняет плохая инфраструктура.

<sup>13</sup> Лесопромышленный комплекс региона // Дальневосточные бизнес весты, март 2004.

Рыболовство, прежде всего морское, относится к особенностям, во многом определяющим характер экономики регионов, территории которых имеют непосредственный выход к морю. Концессии в этой отрасли имеют давние традиции. В 20–30 гг. прошлого века в руках японских рыболовных концессий находилось 49 рыболовных участков Камчатки. Но по сравнению с прошлым концессии в этой отрасли в настоящее время имеют важные особенности:

1. на сегодняшний день рыболовный промысел в России находится в тяжелом состоянии. Не обновляется рыболовецкий флот, развивается браконьерство, наносится ущерб окружающей среде;

2. вплоть до 2004 г. в РФ не было федерального закона о рыболовстве, что отрицательно сказывалось на развитии концессий в этой отрасли. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» был утвержден Государственной Думой 20 декабря 2004 года. Этот отраслевой законодательный акт содержит цель – развитие и охрану рыболовного промысла и биоресурсов океана, указывает, что водные ресурсы являются собственностью государства. Это означает, что государство может вступать с концессионные соглашения с представителями частного бизнеса.

3. законом установлен порядок продажи квот на вылов рыбы и добычу морепродуктов.

4. договоры пользования рыбопромысловыми участками заключаются с лицами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на безвозмездной основе.

Новый закон имеет большое значение для регионов, прежде всего потому, что он предоставил субъектам Федерации право в границах их прав принимать законодательные акты, расширяющие правовое поле действия Федерального закона применительно к особенностям рыболовства в конкретных регионах.

Однако проблема концессий в рыболовной отрасли решается медленно, идея концессионирования отпугивает многих граждан, занятых рыболовецким промыслом.

На ЖКХ в России выдан мандат местному самоуправлению, в итоге последние 15 лет в эту отрасль практически ничего не вкладывалось.

При передаче в концессию объектов жилищно-коммунального хозяйства местные органы власти должны разработать требования к концессионеру, которые будут определять параметры производства жилищно-коммунальных услуг на переданных предприятиях. К этим параметрам относятся соблюдение принятых стандартов обслуживания населения, стандартов качества продукции, стандартов экологической безопасности и многих других. Также в компетенции местных органов власти должно находиться согласование с концессионером тарифов на услуги и выплата субсидий из местного бюджета нуждающимся категориям населения. Кроме того, местные органы власти должны обеспечивать гарантии соблюдения прав работников, занятых на объектах концессии, в концессионное соглашение может быть внесён пункт о моратории или другом ограничении на увольнение работников из числа местного населения.

По инициативе местных органов исполнительной власти, в концессионное соглашение должно быть внесено требование о модернизации и техническом перевооружении объекта концессии. Под управлением концессионера предприятие должно развиваться, быстро наращивать инвестиционный потенциал, обеспечивать развитие технологий.

С 1 января 2006 г. вступил в силу 210-ФЗ о тарифном регулировании, по которому органы муниципального управления получили возможность

самостоятельно устанавливать тарифы на инвестиционные проекты предприятий города, который практически закрыл для концессионеров такие отрасли ЖКХ, как водоснабжение и водоотведение.

Поэтому, вместо концессий заинтересованные компании работают по договорам аренды, привязывая их к дополнительным контрактам с местными администрациями. Высококвалифицированные частные операторы в рамках существующего правового поля и Гражданского кодекса выстраивают систему взаимоотношений, аналогичную концессионным соглашениям (как, например, в Омске – «Евразийское водное партнерство»); компания «Новогор-Прикамье» в Перми и др.)

Протяженность автомобильных дорог к 2005 г. в России составила 897 тыс. км. (из них 754 тыс.км. – с твердым покрытием). Плотность автодорог общего пользования составляет 25 км. на 1 тыс. кв. км. (в США- 800 км., в Западной Европе – 1000 км.).

Потребность же экономики России в новых автомобильных дорогах оценивается в 2 млн. км.<sup>14</sup> Простор для развития концессий в этой сфере огромен.

Большие перспективы в активизации дорожного строительства открылись в связи с объявлением 9.11.2007г. первого в России конкурса на заключение концессионного соглашения. Начало внедрения нового механизма реализации крупных проектов в РФ положит строительство платной автомобильной дороги "Западный скоростной диаметр" в Санкт-Петербурге. По итогам конкурса с компанией-победителем будет заключено концессионное соглашение о строительстве и последующей эксплуатации трассы на 30 лет.

Предполагается, что соглашение будет заключено до 30 июля 2007г. Уже сейчас интерес к участию в конкурсе высказал ряд ведущих компаний, имеющих опыт концессионного дорожного строительства, в том числе из Франции, Австрии, Японии, Германии. Соглашение может быть заключено либо с одной компанией либо с консорциумом. Стоимость проекта составит порядка 80-85 млрд. руб., из которых половина средств составят деньги частного инвестора, остальная сумма будет поделена между федеральным бюджетом и бюджетом Санкт-Петербурга. В результате реализации проекта к 2011 году планируется построить и полностью ввести в эксплуатацию автомобильную трассу, которая соединит Васильевский остров с другими районами Санкт-Петербурга и создаст скоростной выход Санкт-Петербургского транспортного узла к сети федеральных автодорог.

Еще пять проектов концессионных соглашений находятся в высокой степени готовности.

Как предполагает Минэкономразвития РФ, внедрение концессионного механизма только в транспортной инфраструктуре позволит к 2010 году привлечь 10-12 млрд. долл. инвестиций.<sup>15</sup>

На условиях концессии уже создана железная дорога в Ленинградской области, ведущая к терминалу морского порта «Выслан». Дорога передана на баланс ОАО «Российские железные дороги». По концессионному соглашению строится пассажирский порт на Васильевском острове. Министерством транспорта разрабатывается также закон «О платных автомобильных дорогах», который при поддержке нового федерального закона «о концессионных соглашениях» будет, видимо, способствовать формированию концессионных соглашений в дорожной отрасли. Подобная законодательная инициатива может заинтересовать крупных

<sup>14</sup> Национальная экономика. Под ред. П.В. Савченко, М.: Экономистъ 2005. с 290-291.

<sup>15</sup> По материалам Информационного агентства «ФК-НОВОСТИ»



инвесторов-участников постоянной Ганноверской ярмарки (Германия), куда Россия представила проект строительства платных высокоскоростных автомобильных дорог. В 2005 г. Правительством РФ был утвержден перечень из четырех пилотных проектов строительства автодорог в Московской области.

Особенностью российского государства является особая протяженность железных дорог, сеть которых складывается из многочисленных магистралей общедолевого и регионального значения. К 2005 г. эксплуатационная длина железнодорожных путей в России составила около 160 тыс.км., из них 85 тыс. км. – общего пользования (в США – 178 тыс. км., КНР – 44 тыс.км., Германии – 27 тыс.км., Японии – 12 тыс.км.). Скорость пассажирских поездов почти в 4 раза меньше, чем в европейских государствах.<sup>16</sup>

Железные дороги являются наиболее перспективным объектом концессии. На российском Дальнем Востоке одним из них считается Дальневосточная железная дорога (ДВЖД). Она пролегает по территории Приамурского и Хабаровского краев, Амурской области, Еврейской автономной области и представляет собой замыкающее звено Транссибирской магистрали. ДВЖД обеспечивает работой крупнейшие морские порты Дальневосточного региона во Владивостоке, Находке, Ванино, Посъете, Зарубино. речные порты в Комсомольске-на-Амуре и в Хабаровске. Эта магистраль обеспечивает внешнеэкономические связи России со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Дорога нуждается в переводе процессов организации и управления на современные средства связи и автоматику. Такие задачи, на наш взгляд, определяют перспективу передачи в концессию отдельных блоков этого железнодорожного комплекса, обеспечивающих стабильную и эффективную работу ДВЖД.

Россия обладает уникальной сетью трубопроводного транспорта. Протяженность материальных трубопроводов России к 2005 г. составила 217 тыс. км., в том числе газопроводных магистралей и газопродуктопроводных – 151 тыс.км., нефтепроводных - 46,7 тыс.км., нефтепродуктопроводных – 19,3 тыс.км.

На эту систему приходилось 55% всего грузооборота страны. По протяженности и платности магистральных трубопроводов (12 км. на/тыс. кв.км.) Россия занимает одно из ведущих мест в мире. Это единственный вид транспорта в России, который по уровню развития близок к мировым стандартам. Развитие системы трубопроводного транспорта имеет не только стратегический интерес для России, но и является важным геополитическим фактором, так как через эту систему Россия имеет возможность регулировать поставки газа и нефти на внутренние и внешние рынки. Трубопроводный транспорт в перспективе может приносить государству огромные доходы.

Расширяющиеся поставки нефти и газа в Северо-восточную Азию, бесспорно, вызовут необходимость сооружения новых трубопроводов по территории Западной и Восточной Сибири до порта Находка, до границы с Китаем и т.д. Это тоже перспектива для развития концессий.

Существенной стратегической частью транспортной инфраструктуры являются морские и речные порты. Многие из них уже акционированы и представляют собой акционерные общества открытого типа (ОАО).

В начале века Россия располагала 43 морскими торговыми портами, в которых эксплуатировалось 276 перевалочных комплексов для обслуживания транспортного

<sup>16</sup> «Национальная экономика» с. 289.

флота с причальным фронтом длиной 45,6 тыс.км. и мощностью 165 млн.т в год. Однако они обеспечивали потребности страны лишь наполовину. Портовое хозяйство нуждается в развитии и модернизации. Около 60% российских портов мелководны и неспособны принимать крупнотоннажные суда. Значительное количество российских грузов экспортируется через порты Украины, стран Балтии, Финляндии. В результате Россия ежегодно теряет свыше 1,6 млрд. долл. Из-за высоких железнодорожных тарифов стало не выгодно вывозить товары из Западной Сибири и Урала через дальневосточные порты Владивостока и Находки. Здесь так же есть большой простор для привлечения иностранных и отечественных инвесторов на основе концессионных соглашений.

Опыт использования концессий в современной России пока очень невелик. Но он уже показал, что развитие концессий в этой области тормозится наличием таких факторов, как:

- длительность процедуры ведомственных согласований;
- незаинтересованность муниципалитетов, так как уже действуют местные предпринимательские фирмы;
- определение предметом концессии недвижимое имущество, а не вид деятельности;
- необходимость создания концессий ЖКХ не на отдельные объекты, а на всю инфраструктуру;
- в Законе нет механизма обеспечения обязательств государства перед концессионерами;
- колоссальный объем информации и необходимой документации, представляемой на конкурс и стоящей до 30% от стоимости самого проекта;
- в критерии конкурсного отбора отсутствуют требования к квалификации потенциального концессионера;
- концессионер не может получить в лице муниципалитета долгосрочного соинвестора, так как бюджеты страны утверждаются ежегодно, а концессионный договор – на 20 лет, или же заложить сам объект концессии.

Особой роли на сегодняшний день в российской экономике концессии пока не играют. Однако на перспективу концессии, как особого рода договоренности между государством и концессионером, очевидно, смогут стать рациональной формой реализации государственной собственности. Но привлечение иностранных инвестиций в регионы возможно при установлении следующих условий:

- обеспечение более высоких, по сравнению с общероссийскими, темпов экономического роста, улучшение общего состояния собственной региональной экономики, стабилизации процесса увеличения внутреннего регионального продукта (ВРП) и улучшение жизненных стандартов населения;
- создание реальной возможности обеспечения деятельности иностранных инвесторов на территории региона необходимыми факторами производства, в том числе, электроэнергией и другими энергетическими ресурсами, водоснабжением;
- установление более благоприятного инвестиционного климата, приближая уровень правовой среды к общим международным требованиям на основе норм и правил Всемирной торговой организации;
- обеспечение необходимой социальной и бытовой инфраструктуры;
- поддержание политической стабильности, готовность местных органов власти к сотрудничеству с частным бизнесом; преодоление противоречий между региональными властями и представителями федеральных властей на территории

региона;

- активизация участия региона во внешнеэкономической деятельности государства.

Изменить ситуацию в лучшую сторону может, по видимости, специальная программа мер в законодательной, финансовой и налоговой сферах, в методах управления инвестиционными ресурсами. В законодательной сфере, например, было бы целесообразно провести комплексную инвентаризацию местного законодательства, управляющего деятельностью субъектов экономики на территориях регионов, включая действующее законодательство и нормативно-правовое обеспечение с тем, чтобы упорядочить их и привести в полное соответствие с федеральными законами.

Для России концессионная модель приемлема и исторически, и экономически, и социально; она соответствует хозяйственному укладу и современному этапу развития страны. Российскому государству необходимо перейти к стратегическому партнерству с частным сектором, формировать такой экономический порядок и систему отношений, которые бы обеспечивали и гарантировали будущее страны. Его силы должны быть направлены на институциональные преобразования, на рациональное сочетание свободной конкуренции с мерами государственного регулирования и обеспечения интересов общества и его будущих поколений. Концессии являются одним из таких инструментов, так как дают возможность государству:

1. осуществлять строгий контроль за деятельностью концессионера, и по истечению срока вернуть свою собственность;
2. переложить функции строительства, эксплуатации, содержания объектов общественной собственности, прежде всего в сфере производственной и социальной инфраструктуры, на частный сектор;
3. обеспечить техническое и технологическое развитие государственных и муниципальных производств, объектов и услуг;
4. создать условия и предпосылки для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности, оптимального управления ими, рациональной эксплуатации природных ресурсов, защиты окружающей среды;
5. прерывать действие концессионного договора в случае нарушения концессионером его условий и положений, возвращать объект в государственное управление или передавать его в концессию другому хозяйствующему субъекту;
6. более полно реализовывать принципы социальной справедливости при оптимизации государственного вмешательства в экономику;
7. обеспечивать реальное партнерство государства и частного сектора на приоритетных направлениях реформирования;
8. формировать конкурентные рынки по отдельным сегментам государственной и муниципальной собственности;
9. получать концессионные платежи в бюджеты всех уровней.

Для того чтобы концессии дали положительный социально-экономический и политический эффект, необходимы:

- разработка и публичное обсуждение концессии и стратегии концессионных взаимоотношений государства и бизнеса;
- создание достаточно полной и замкнутой законодательной базы, легитимизирующей концессию;

- формирование организационно-экономической институциональной среды, механизма реализации концессий, системы государственного регулирования деятельности концессионных компаний;

- готовность общественного мнения к передаче частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, доверие власти, общественности и населения к этому новому для современной России типу хозяйственных отношений.

Механизм концессии универсален, так как он позволяет, с одной стороны, успешно решать проблему привлечения альтернативных бюджетных источников, а с другой, повышать эффективность управления экономикой, эффективно решать проблему партнерства государства и частного предпринимательства. Но его успешное внедрение в России зависит от того, насколько полными и непротиворечивыми будут законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов этой проблемы.

#### **Публикации по теме диссертации:**

1. Мартиросов Д.А. Роль государства и частного бизнеса в переходной экономике России. Сб. *Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем*. ИПРЭ РАН. №32 СПб: 2006. 1,1 п.л.
2. Мартиросов Д.А. Значение федерального Закона Российской Федерации «О концессионных соглашениях» от 26 июля 2005 г. для развития экономики России. Сб. *Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем*. ИПРЭ РАН. №32 СПб: 2006. 0,9 п.л.
3. Мартиросов Д.А. Сущность концессии и концессионного соглашения. Сб. *Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем*. ИПРЭ РАН. №33 СПб: 2006. 1 п.л.
4. Мартиросов Д.А. Международная практика концессионных соглашений. Сб. *Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем*. ИПРЭ РАН. №33 СПб: 2006. 1,2 п.л.
5. Мартиросов Д.А. Концессии в сырьевых региональных комплексах. М: «ЭПОС» №4 (28). 2006. 0,9 п.л.