

*На правах рукописи*

**БАЛАШОВ Сергей Александрович**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИЙ**

**Специальность: 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством  
(управление инновациями)**

**АВТОРЕФЕРАТ**

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



**Москва – 2011**

Работа выполнена в Секторе государственно-частного партнерства  
Учреждения Российской Академии наук Института экономики РАН

- Научный руководитель:** доктор экономических наук, профессор  
*Архипов Анатолий Иванович*
- Научный консультант:** доктор экономических наук  
Мочальников Виктор Николаевич
- Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
Бухвальд Евгений Моисеевич  
кандидат экономических наук, доцент  
Катихин Олег Владимирович
- Ведущая организация:** Институт проблем рынка РАН

Защита состоится 22 декабря 2011 года в 14 часов на заседании  
Диссертационного совета Д 002.009.03 в Институте экономики РАН по  
адресу: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д.32, аудитория 724.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института  
экономики РАН. Текст автореферата размещен на сайте Института  
экономики РАН: [www.ipecop.ru](http://www.ipecop.ru)

Автореферат разослан 22 ноября 2011 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
Кандидат экономических наук, доцент



Иванова Л.Н.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Одним из основных направлений эффективного развития экономики и общественной жизни в России является дальнейшее реформирование государственной собственности с целью её более органичного включения в систему рыночных отношений. Успешное решение этой проблемы во многом зависит от использования таких механизмов и форм, которые не предполагают передачу частным компаниям прав собственности в полном объёме. Действенным способом повышения эффективности и обеспечения количественных и качественных характеристик функционирования государственной собственности является развитие партнёрских отношений между государством и частным сектором.

Опыт многих стран мира с различными политическими и экономическими системами, а также с разным уровнем развития рыночных отношений, свидетельствует о том, что одним из наиболее эффективных путей обеспечения качественных характеристик объектов государственной собственности является привлечение к финансированию и управлению этими объектами частного капитала - однако не на путях их приватизации, а на основе государственно-частного партнерства. Одним из важных и перспективных направлений экономической политики правительств стран СНГ в области управления находящимися в их собственности объектами, решения инвестиционной проблемы в целом, и бюджетной в частности, является широкое применение концессионных соглашений и проектов. Именно в концессионных проектах наблюдается оптимальное соотношение участия государственного и частного капитала в реализации прав собственности.

Современное государственно-корпоративное устройство должно обеспечить баланс интересов, эффективное достижение социально-экономических целей деятельности экономических субъектов государства и бизнеса, которые являются детерминирующим фактором экономико-

социальных процессов, обуславливает ключевые тенденции развития, уровень экономической активности, определяя потенциал экономики и бизнеса, эффективность государства и благосостояния общества.

В рыночных условиях хозяйствования государству становится все сложнее управлять, распоряжаться и пользоваться имуществом, сохраняя за собой весь набор прав и полномочий собственника. Применительно к ряду видов имущества и ряду функций государственного управления объектами государственной и муниципальной собственности арендаторами, в лице отечественных и зарубежных корпораций, в числе организационно-экономических механизмов временной передачи прав собственника от государства к частной компании достойное место во всем мире занимают именно концессии.

Создать условия для развития концессионной формы государственно-частного партнерства был призван ФЗ № 115 «О концессионных соглашениях», принятый еще в 2005 г. Практика показала, что этот закон далеко не совершенен, к тому же сам по себе закон не создавал необходимых условий для развития практики концессий в России. За последние годы государство создало определенные предпосылки для расширения практики концессионных соглашений в экономике и приняло ряд мер. Однако широкое применение эта практика, несмотря на свою эффективность, до сих пор не получила.

Именно этими обстоятельствами обусловлена актуальность и необходимость данного исследования, ориентированного на решение комплекса проблем, связанных с низким уровнем развития концессий, а также на выработку предложений по совершенствованию государственного регулирования развития концессионной деятельности в стране.

**Степень разработанности проблемы.** Последние десятилетия проблемы развития государственно-частного партнерства, и в частности концессионных соглашений, стали предметом особого внимания как зарубежных, так и отечественных экономистов. Труды российских и

зарубежных ученых внесли значительный вклад в исследование проблемы развития концессий как важнейшего инструмента развития экономики страны.

Влияние механизма концессии на экономический рост интенсивно исследовалось отечественными учеными еще в начале XX века. Основное внимание уделялось самой возможности использования концессий, сферам применения и проблемам привлечения иностранного капитала в Россию. Здесь можно выделить работы таких экономистов, как И.Н. Бернштейн, В.П. Бутковский, П.П. Дергачева, Б.Л. Ландау, труды которых стали классикой отечественной экономической науки.

Современный этап характеризуется комплексным подходом к выработке стратегии развития государственно-частного партнерства, в частности за счет большего внимания к социальным аспектам. Проблемам формирования механизмов и методологическим основам концессионных соглашений, а также основным факторам, сдерживающим их успешное использование уделяется значительное внимание. В последние годы было опубликовано большое количество работ, посвященных созданию и развитию отечественных государственно-частных предприятий. К ним относятся работы Л. Абалкина, М. Афанасьева, Е. Бухвальда, С. Валентя, Ю. Винслава, С. Глазьева, Р. Гринберга, В. Варнавского, В. Иванченко, Г. Клейнера, Б. Мильнера, Ю. Павленко, Д. Сорокина, В. Сенчагова, В. Цветкова и др.

Вместе с тем экономические аспекты данной проблемы, учитывая их значимость для эффективного экономического развития, требуют дальнейшего исследования. Формы и методы государственного регулирования развития концессий в Российской Федерации не удовлетворяют современным требованиям, что породило отсутствие интереса частных предприятий к участию в концессиях и, как следствие, отсутствие устойчивого экономического развития. Кроме того, совершенствование государственного регулирования развития концессий

государством не рассматривается в качестве важного направления в решении ключевых проблем взаимодействия государства и частного бизнеса.

Отмеченные актуальные теоретические и практические проблемы развития института концессионных соглашений как вида государственно-частного партнерства обусловили выбор темы диссертации, предопределили цель и задачи, объект и предмет данного исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования** заключаются в теоретическом исследовании концессионных соглашений как вида государственно-частного партнерства, выявлении комплекса проблем, препятствующих развитию этого вида государственно-частного партнёрства, и в разработке практических предложений по совершенствованию государственного регулирования развития концессий в России, что позволит придать импульс их развитию и распространению.

Цель исследования обусловила необходимость решения следующих задач:

- проанализировать мировой опыт использования концессий, определить их значение и современное состояние в странах, практикующих этот вид государственно-частного партнерства. Рассмотреть достигнутые за рубежом результаты с точки зрения возможности их применения в современных российских условиях;

- рассмотреть отечественный опыт государственного регулирования развития концессий и целесообразность восстановления практики концессионных соглашений;

- определить роль государства в развитии государственно-частного партнерства, и концессий в частности;

- проанализировать основы управления концессионной деятельностью с точки зрения регулирующих функций государства;

- обозначить основные барьеры в развитии концессионной деятельности в России и определить причины низкой заинтересованности частных инвесторов в сфере государственно-частного партнерства;

цели - разработать рекомендации и меры по стимулированию развития концессий на государственном уровне.

**Область исследования** – тема диссертационного исследования и его содержание соответствуют области исследования Паспорта специальности ВАК Министерства образования и науки РФ. Исследование выполнено по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством». Область исследования «Совершенствование форм и способов инвестирования инновационной деятельности с учетом расширения возможностей привлечения частного и иностранного капитала, включая осуществление совместных инвестиций в инновационные программы и проекты», пункт 2.19.

**Предмет исследования** составляют связи и отношения между концедентом и концессионером в процессе первичного привлечения инвесторов и разработки проекта, в ходе реализации проекта и преодоления возможных рисков.

**Объектом исследования** выступают формы и методы государственного регулирования развития концессий в России, меры по стимулированию участия концессионеров, способы преодоления существующих в этой области барьеров.

**Теоретической и методологической базой** диссертационного исследования явились научные концепции и подходы, представленные в классических и современных трудах отечественных и зарубежных ученых в области теории государственно-частного партнерства, государственного регулирования рыночных отношений, а также аспектов инвестиционной деятельности.

В качестве информационной базы использованы статистические отчетные материалы Госкомстата России, Минэкономразвития России, аналитические материалы специализированных изданий, материалы Мирового Банка.

В процессе исследования использовались методы анализа и синтеза, научной абстракции, сравнительного анализа, статистические методы.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что на основе комплексного анализа состояния и обобщения практического опыта развития концессий в России выработана и обоснована система практических предложений по совершенствованию форм и методов государственного регулирования развития концессий с учетом современного состояния государственно-частного партнерства, и экономики страны в целом, направленных на развитие и ускорение распространения практики концессий в стране. В соответствии с этим в диссертации:

1. Выявлены предпосылки более активного внедрения механизма концессий в экономику страны, которые включают: рост объема вложений в российскую инфраструктуру; долгосрочные планы государства по развитию электроэнергетики в стране; рост объема инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры; усиление обратной связи бизнеса и власти за счет государственно-частных консультаций; подготовку специальной законодательной базы; создание институтов особых экономических зон (ОЭЗ), промышленных и технологических парков.

2. Определены основные факторы и барьеры на пути развития концессионной деятельности в России, основными из которых являются: отсутствие должной государственной поддержки проектов (проблемы финансирования, содействие концессионерам, обеспечение гарантиями и т.д.); отсутствие развитых рынков капитала в России, что затрудняет использование местного финансирования проектов; несовершенство концессионного законодательства и других нормативных актов; отсутствие достаточного количества квалифицированных специалистов для разработки проектов и проектных предложений; высокие начальные затраты на подготовку проектов и концессионных соглашений; отсутствие в полном объеме стандартов и типовых форм соглашений, процедур и методик;



несовершенство налогового законодательства в отношении концессий; коррупционные барьеры.

3. Выработаны предложения по совершенствованию форм и методов регулирования развития концессий на государственном уровне в целях становления эффективного функционирования и развития системы государственно-частного партнерства, в частности, практики концессионных соглашений. Данные предложения предусматривают разработку долгосрочной стратегии развития государственно-частного партнерства, создание межведомственной комиссии для управления процессами концессионной деятельности, подготовку профессиональных кадров для эффективного функционирования комиссии, формирование механизма ответственности государства за причинение своими действиями / бездействием убытков концессионеру, и наоборот.

4. На основе анализа международного опыта государственно-частного партнерства, и, в частности, механизма концессионных соглашений, определены наиболее перспективные направления использования концессий в современной экономике России (инфраструктура, сырьевые отрасли, социальная сфера); предложено, дополнительно к существующим, разработать нормативные правовые акты, которые бы отвечали требованиям и специфике каждой из отраслей; реализовать на практике разработанные предложения к формированию механизма оценки, одобрения и контроля осуществления концессионных соглашений для каждой из отраслей; разработать и принять подзаконные акты, которые бы закрепляли специальные условия налогообложения, оптимальные для развития концессий; осуществить запуск и широкое освещение в СМИ пилотных проектов, которые бы послужили примером и дополнительным стимулом активизации бизнеса в рассматриваемых сферах экономики.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что выработанные в результате исследования предложения по совершенствованию форм и методов регулирования развития концессионной деятельности могут быть

использованы при разработке государственных и региональных программ развития государственно-частного партнерства, что будет способствовать переориентации экономики страны на инновационный путь развития. Материалы исследования могут быть использованы в процессе преподавания экономики, управления предприятиями, других прикладных дисциплин межотраслевого и отраслевого характера.

**Апробация работы.** Основные результаты и выводы проведенного исследования были представлены и обсуждены на конференции «Государственно-частное партнерство в условиях кризиса» (Москва, Институт экономики РАН, 15-16 апреля 2009г.), на Российском Экономическом Конгрессе (Москва, 7-12 декабря 2009 г.) в рамках круглого стола «Экономическая политика России: варианты и сценарии» и тематической конференции Конгресса «Политическая экономия социального государства», а также на второй научно-практической конференции «Институты и механизмы функционирования ГЧП» (Москва, Институт экономики РАН, 15 апреля 2010г.).

По теме диссертации опубликовано 6 работ общим объемом более 4 п.л., в том числе 3 статьи в ведущих рецензируемых журналах ВАК.

## **Структура работы**

### **Введение**

### **Глава 1. Сущность и экономическое содержание концессий как вида государственно-частного партнерства.**

- 1.1. Концессия как вид государственно-частного партнерства.
- 1.2. Механизмы функционирования и структура концессионных соглашений.

### **Глава 2. Практика концессионных отношений за рубежом. Опыт и перспективы применения в России.**

- 2.1. Развитие механизма концессии как вида ГЧП в мировой экономике.
- 2.2. История развития концессионной деятельности в России.
- 2.3. Целесообразность внедрения концессионного механизма в России.

### **Глава 3. Совершенствование форм и методов государственного регулирования развития концессии.**

3.1. Роль государства в развитии практики концессионных проектов.

3.2. Основы управления деятельностью, связанной с заключением концессионных соглашений.

3.3. Совершенствование государственного регулирования развития концессий в России.

**Заключение.**

**Список использованной литературы.**

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, отражена степень разработанности проблемы, определены цель и задачи, предмет и объект исследования, сформулированы научная новизна и практическая значимость работы.

**В первой главе «Сущность и экономическое содержание концессий как вида государственно-частного партнерства»** рассматривается сущность концессии как экономической категории, а также механизмы функционирования и структура концессионных соглашений. В зарубежной и отечественной экономической литературе имеются различные определения концессии. Даже в странах ЕС, где модели управления государственным имуществом схожи и концессионное законодательство насчитывает длительную историю, имеются существенные различия в трактовке понятия «концессия». Европейская Комиссия в правилах Единого рынка определяет концессию как «передачу общественной властью находящихся в ее собственности объектов инфраструктуры или других общественных служб третьей стороне для осуществления управления ими при условии принятия последней на себя предпринимательского риска и обязанностей по эксплуатации оборудования». С юридической точки зрения концессия в

сфере общественных работ представляет собой контракт, имеющий те же характеристики, что и договор об общественных работах, за исключением того, что в качестве компенсации за работу концессионеру предоставлено право эксплуатации переданного имущества и право сбора платы. Плата вносится пользователями объекта инфраструктуры или общественной властью<sup>1</sup>.

Согласно другим распространенным определениям, концессия – система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства<sup>2</sup>.

Такое определение концессии соответствует принятому в публичном праве западных стран понятию административного контракта, когда общественная власть или специальный орган власти (концедент) уполномочивает и обязывает концессионера на договорной основе осуществлять управление и инвестирование, требуемое для обеспечения функционирования объекта инфраструктуры за его счет и, как правило, на его собственный риск. Объектом деятельности концессионера являются государственная собственность и собственность муниципальных образований, а также связанные с ней виды деятельности, составляющие государственную монополию, и публичные (общественные) службы. Иногда,

---

<sup>1</sup> Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». №146. - М.: Московский общественный научный фонд; Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 2003.

<sup>2</sup> Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления// Отечественные записки. №6. 2004.

в ограниченных пределах и под контролем государства, концессионер наделяется правом распоряжения концессионным имуществом<sup>3</sup>.

В диссертации обосновано, что структура концессионных соглашений подразумевает собой наличие участников соглашения (государства и частного инвестора), объектов соглашения и ключевых условий. Объектами концессионного соглашения в первую очередь выступают социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы, такие, как аэродромы, железные дороги, объекты ЖКХ и другие инфраструктурные сооружения, а также системы общественного транспорта, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта<sup>4</sup>. А ключевыми условиями в концессионных соглашениях являются цели и структура соглашения (что именно и на каких условиях передается в концессию), сроки, цены (тарифы) на услуги, оказываемые в рамках концессионного соглашения и инвестиционные обязательства.

Проведенное исследование показало, что концессионные соглашения имеют целый ряд преимуществ над другими формами государственно-частного партнерства<sup>5</sup>. Во-первых, в отличие от контрактных, арендных и иных отношений, концессия носит долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий.

В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на

---

<sup>3</sup> Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт [электронный ресурс].

<sup>4</sup> ФЗ № 115 «О концессионных соглашениях».

<sup>5</sup> Шацкая И. Концессия как форма государственно-частного партнерства в мировой практике// Государственно-частное партнерство в условиях кризиса (материалы конференции). Москва., 2009.

концессионера в случае нарушения им условия концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов;

В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею. Таким образом, мы наблюдаем возврат в собственность государства или муниципального образования модернизированного и современного оборудования после истечения срока действия концессионного договора;

Также с помощью инструмента концессий возможно создание конкурентной среды в монопольной сфере деятельности;

И наконец, концессии дают возможность передачи концессионеру как предприятия в целом, так и отдельных объектов инженерной инфраструктуры, что позволяет расширить круг возможных инвесторов;

Главная характерная черта развития концессий в современной экономике – их распространение на новые сферы хозяйствования. Если раньше концессии находили применение преимущественно в использовании недр, то в 90-е годы XX в. в концессию стали передаваться и другие объекты государственной собственности. Всё возрастающую роль эта форма хозяйствования начинает играть в отраслях производственной инфраструктуры, традиционно находившихся в государственной собственности: электроэнергетике, железнодорожном транспорте, автодорожном хозяйстве, портах, аэропортах, магистральной транспортировке газа, коммунальном хозяйстве.

Результаты исследования в диссертации показывают, что другая особенность современных концессий заключается в существенном расширении географических границ их использования. В процессе либерализации мировой экономики они стали важным элементом хозяйствования более чем в 100 странах. Во многих из них концессии опережают все другие формы партнёрства, в том числе и совместные государственно-частные предприятия, по количеству транзакций, объёму

привлечённых частных инвестиций и другим важным экономическим показателям.

**Во второй главе «Практика концессионных отношений за рубежом. Опыт и перспективы применения в России»** анализируется зарубежный опыт использования концессий, а также история концессионной деятельности в России. На основе этого анализа в диссертации выявлены предпосылки и перспективы дальнейшего развития концессий в современных экономических и политических условиях.

Проведенный в диссертации анализ мирового опыта показывает, что концессии - достаточно универсальное средство решения экономических проблем, не зависящее от многих базисных характеристик и факторов общества. Эта форма управления государственной собственностью нашла применение в самых развитых странах мира (США, Великобритания, Германия, Франция, Италия, другие государства ЕС, Австралия, Канада, Япония), в Центральной и Латинской Америке (Мексика, Аргентина, Бразилия, Чили, Боливия, Коста-Рика, Венесуэла, Колумбия, Боливия, Перу, Уругвай), в Азии (Китай, Республика Корея, Тайвань, Шри-Ланка, Бангладеш, государства ОПЕК), в Океании (Индонезия, Малайзия, Сингапур), в Восточной Европе (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Румыния, Болгария, Югославия), в СНГ (Украина, Казахстан, Узбекистан, Молдова), в Африке (Танзания, Мадагаскар, Нигер, Камерун, Замбия). Более чем в 120 странах мира в настоящее время используется концессионная форма управления государственной собственностью.

В настоящее время мировой опыт применения ГЧП имеет не только широкий спектр стран, но и отраслей, в которых государственные органы привлекают частный капитал для решения задач различного уровня. Такие партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт) и социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, развлечение, туризм), ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), в

других сферах (тюрьмы, оборона, объекты военной сферы). Лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней, с небольшим отрывом, следует социальная инфраструктура.

Более детальное изучение зарубежного опыта в диссертации показало, что в каждой из стран есть своя наиболее приоритетная отрасль по использованию ГЧП. Так, по данным аналитиков, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании - здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии - образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции – здравоохранение и коммунальные проекты.

Таким образом, в зарубежных странах осуществляемые в рамках государственно-частного партнерства проекты легко можно обнаружить в самых разных отраслях экономики. Но, несмотря на то, что сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах очень разнообразны, а сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур, с разнообразным диапазоном задач и компетенций, налицо политика концентрации усилий в наиболее значимых, для каждого из представленных государств областях экономики.

В России концессии активно использовались как элемент экономической политики государства во второй половине XIX – первой трети XX века и показали высокую результативность. В советское время в период НЭПа концессии помогли становлению и развитию многих отраслей промышленности, таких, как добыча полезных ископаемых, машиностроение, авиастроение, транспорт и другие (табл. 1). Опыт организации концессионного процесса в тот период, законодательная база и структура исполнительных органов могут стать в определённой степени прообразом для современной России, а использование концессий как формы государственно-частного партнёрства актуально для России и сегодня.



**Распределение заключенных договоров по основным отраслям  
народного хозяйства с 1922 г. по 1927 г.**

Отрасль	1922 г.	1923 г.	1924 г.	1925 г.	1926 г.	1927 г.	Всего
Торговля	5	13	10	4	2	-	34
Лесная промышленность	1	4	1	-	-	1	7
Сельское хозяйство	3	6	-	2	-	-	11
Промыслы	-	3	-	-	1	-	4
Горная промышленность	2	3	5	9	4	3	26
Обрабатывающая промышленность	-	7	6	6	13	4	36
Транспорт и связь	4	5	2	1	-	-	12
Строительство	-	-	-	2	1	-	3
Техническое взаимодействие	-	2	1	5	4	10	24
Прочие	-	2	-	1	2	1	6
Всего	15	45	25	31	28	19	163

На основании представленного материала в диссертации исследован опыт предреволюционного развития России - весомый аргумент не против, а в пользу концессий. Становление в стране железных дорог происходило на концессионной основе, а коммунальное хозяйство в губернских и уездных городах в XIX - начале XX века отдавалось в концессию частным предпринимателям. Советская власть вернулась к идее концессий, но в конечном итоге в плановое хозяйство они не вписались. Сначала их допустили в обрабатывающую промышленность, добывающую, сельское хозяйство и торговлю. Концессии стали важным элементом развития тяжелой промышленности и энергетики, в том числе при разработке Государственного плана электрофикации России (ГОЭЛРО). Треть намеченных планом ГОЭЛРО инвестиций предполагалось получить за счет обращения к иностранному капиталу в форме концессий и долгосрочных кредитов. Однако на 1 октября 1928 г. сохранилось лишь 68 концессионных предприятий с капиталом в 61 млн. руб. и 20 тыс. служащих и рабочих. А

потом кислород концессионерам постепенно перекрыли, и, в конце концов, произошло то, чего государство возможно и добивалось, - иностранный капитал ушел, оставив после себя рудники, заводы и инфраструктуру. В диссертации более подробно исследована история концессионной деятельности в России.

Накопленное мировым опытом богатейшее разнообразие концептуальных подходов, форм, методов и конкретных механизмов ГЧП вполне может быть использовано при решении ряда важных задач современной российской экономической политики. Разнообразные формы партнёрства обеспечат эффективные решения в области реформирования естественных монополий, в расширении практики соглашений о разделе продукции, помогут быстрее решить проблемы улучшения производственной и социальной инфраструктуры.

По мнению Ю.В. Зворыкиной, разрабатывающей проблематику ГЧП, «концессия как научная категория сочетает в себе экономический и социальный аспекты. В экономическом смысле, являясь инструментом управления объектами государственной собственности, концессии направлены на обеспечение динамичного развития инфраструктуры, расширение источников финансирования и внедрение современных форм и методов управления, именно в этом и заключается роль привлекаемого частного партнёра-концессионера. С другой стороны, объекты концессии имеют особую социальную значимость, затрагивающую напрямую каждодневные нужды и запросы населения, как конституционного собственника государственного объекта»<sup>6</sup>.

Как показало проведенное исследование, несмотря на все многообразие концессионных форм, они могут быть разделены на две большие группы: концессии в области использования природных ресурсов и концессионные

---

<sup>6</sup> Зворыкина, Ю. В. Методологические основы и механизмы управления концессиями в России: дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Ю.В. Зворыкина. -М.: РГБ, 2003. - (Из фондов Российской государственной библиотеки).

соглашения в сфере развития инфраструктуры. С экономической точки зрения, различие таких концессий состоит в том, что если первые в основном используются в качестве способа изъятия государством природной ренты, то основной функцией вторых является привлечение частного капитала и управленческого опыта к созданию и управлению инфраструктурными объектами.

Одним из самых перспективных направлений привлечения инвестиций путем заключения концессионного соглашения являются объекты инфраструктуры, большая часть которых находится в собственности естественных или локальных монополий, обладающие достаточно высоким инвестиционным потенциалом, с одной стороны, и чрезвычайно социально и экономически развитые для того, чтобы их приватизировать без ущерба для населения и без создания угрозы для экономической безопасности страны.

В диссертации приведены обоснования того, что международный опыт, а также собственный опыт России, показывают, что концессия – эффективный инструмент для привлечения инвестиций и развития ряда сфер экономики страны, что приобретает особую актуальность в современных условиях. Наибольшее значение концессии могут сыграть в России в период коренного реформирования механизма управления государственной и муниципальной собственностью.

Тем более, что в России сложились предпосылки внедрения механизма концессий в экономику страны, где наиболее перспективной областью применения видится разработка проектов в сфере развития инфраструктуры.

В соответствии с имеющейся информацией, на основе концессионных механизмов в настоящее время в мире инвестируется более 20 млрд. долл. В России, по оценке независимых экспертов, концессионные формы могут позволить привлекать минимум 2,5 – 3 млрд. долл. капиталовложений в год<sup>7</sup>. Для активизации этого процесса необходимо дальнейшее совершенствование

---

<sup>7</sup> Халтурин Р. Государственно-частное партнерство в сфере дорожной инфраструктуры // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса (материалы конференции) – Москва, 2009

государственного регулирования развития концессий и, в частности, правового и налогового механизмов.

В третьей главе «Совершенствование форм и методов государственного регулирования развития концессии» обоснована роль государства в развитии практики концессионных проектов рассмотрены основы управления деятельностью, связанной с заключением концессионных соглашений, и предложены пути совершенствования государственного регулирования развития концессий в России.

Очевидно, что важным аспектом современных концессионных соглашений, как вида государственно-частного партнерства, является государственная поддержка. Государство контролирует большое число параметров, влияющих на успех реализации концессионного проекта, поэтому потенциальные концессионеры принимают решение об участии в проекте только при уверенности в наличии поддержки правительства во время его реализации.

Проведенное в диссертации исследование показало, что поддержка государством концессионных проектов может осуществляться в самых разных формах, однако все их разнообразие можно свести к двум основным: *прямое* участие государства в финансировании концессионных проектов и *косвенное* государственное участие через снижение рисков для концессионеров<sup>8</sup>. Так, например, наиболее серьезный риск для концессионера и финансирующего его банка заключается в возможном падении объемов выручки от эксплуатации инфраструктурного объекта. Самая надежная защита от данного риска – государственная гарантия в виде обеспечения определенного минимума доходов (поступлений) от объекта.

На основе представленных в диссертации данных о современном состоянии концессионной деятельности в России можно сделать вывод, что государство оказывает недостаточную поддержку концессионерам и не

---

<sup>8</sup> Klein M. Bidding for concession/ 1999.

делает решительных шагов в сфере продвижения практики концессий в стране. В настоящее время существует целый ряд негативных факторов и барьеров для развития концессий в России, а именно:

- отсутствие должной государственной поддержки проектов (проблемы финансирования, содействие концессионерам, обеспечение гарантиями и т.д.);

- отсутствие достаточных стимулов в привлечении инвестиционного капитала в коммунальные компании (высокие риски);

- отсутствие развитых рынков капитала в России, что затрудняет использование местного финансирования проектов;

- отсутствие достаточного опыта и квалификации в прогнозировании загрузки объектов концессионной деятельности;

- несовершенство концессионного законодательства и других нормативных актов;

- отсутствие в муниципалитетах достаточного количества квалифицированных специалистов для разработки проектов и проектных предложений;

- высокие начальные затраты на подготовку проектов и концессионных соглашений. Поэтому количество претендентов на участие в тендерах резко сокращается. Как следствие, не обеспечивается необходимый уровень конкуренции;

- отсутствие в полном объеме стандартов и типовых форм соглашений, процедур и методик;

- несовершенство налогового законодательства в отношении концессий;

- высокие коррупционные барьеры, которые препятствуют не только развитию концессионной деятельности, но и развитию экономики России в целом.

Как показало проведенное исследование, за последние годы государство предприняло ряд шагов и создало определенные предпосылки

для расширения практики концессионных соглашений в экономике. Прежде всего усилилась обратная связь бизнеса и власти за счет государственно-частных консультаций в рамках Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ и ряда предпринимательских организаций.

В 2005 г. был принят Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (принят ГД ФС РФ 06.07.2005). Созданы институты особых экономических зон (ОЭЗ), промышленных и технологических парков. Принято Положение «Об инвестиционном фонде», которое позже, в 2008 г., было заменено Постановлением Правительства РФ от 1.03.2008 г. N 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

В 2007 г. принят Федеральный закон от 08.11.2007 N 261-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Был доработан ФЗ «О концессионных соглашениях» с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 23.08.2009. Принято Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 N 495 "Об установлении требований к концессионеру в отношении банков, предоставляющих безотзывные банковские гарантии, банков, в которых может быть открыт банковский вклад (депозит) концессионера, права по которому могут передаваться концессионером концеденту в залог, и в отношении страховых организаций, с которыми концессионер может заключить договор страхования риска ответственности за нарушение обязательств по концессионному соглашению".

Принят Федеральный закон от 17.07.2009 N 145-ФЗ "О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 26.06.2009). Принят ряд нормативных актов,

утверждающих типовые соглашения (здравоохранение, системы коммунальной инфраструктуры и др.).

Однако для развития концессионной практики этого, на наш взгляд, недостаточно. При всей важности перечисленных мер можно констатировать, что процесс создания и использования механизмов ГЧП в России, а также диалог государства и бизнеса по данному вопросу только начаты и требуется значительно ускорить движение в этом направлении. Сегодня основная задача государственной власти и бизнеса – выработка конкретных процедур применения этих инструментов и их обкатка на пилотных проектах, которые показали бы все плюсы и минусы каждого вышеперечисленного инструмента.

Для становления, эффективного функционирования и развития системы государственно-частного партнёрства, и в частности института концессии, в Российской Федерации необходимо рассмотреть ряд предложений по совершенствованию форм и методов регулирования развития концессий на государственном уровне.

Государство должно создать продуманную, научно обоснованную долгосрочную стратегию развития государственно-частного партнёрства, которая в том числе будет включать этапы развёртывания концессионной деятельности.

Для управления процессами концессионной деятельности, а также для решения целого ряда возникающих организационных вопросов необходимо создать межведомственную комиссию или другой специализированный орган (агентство или департамент) по вопросам выдачи концессионных соглашений, деятельность которого может быть либо регламентирована Федеральным законом «О концессионных соглашениях» или же отдельным Указом Президента. Персональный состав Комиссии может определяться по аналогии с опытом зарубежных стран Указом Президента. Помимо политических задач по продвижению механизма концессии в хозяйственной практике перед Комиссией возникает блок конкретных практических задач

по организации и проведению конкурсов на предоставление концессий, а также по мониторингу реализации указанных проектов.

Важно разработать и создать механизм определения ответственности государства за причинение своими действиями /бездействием убытков концессионеру, и наоборот.

Необходимо подготовить профессиональные кадры, которые будут в состоянии решать задачи развития и оперативной поддержки концессионной деятельности в стране (например, организовать обучение в этом направлении на базе высших государственных школ управления РАГС, ГУУ и др.). Речь идет о кадрах для Комиссии или другого специализированного органа, о котором говорилось ранее.

Следует доработать отраслевые нормативные правовые акты, отражающие особенности осуществления ГЧП в отдельных отраслях. На данный момент они не отвечают требованиям для правового обеспечения концессионной деятельности, что, как следствие, негативно влияет на развитие концессий в России.

Необходимо разработать и создать механизмы оценки, одобрения и контроля осуществления соглашений, определяющих ГЧП, а также, разработать и принять соответствующие подзаконные акты, которые смогли бы внести определенность и ясность в аспект налогообложения концессий. Например, в качестве одного из существенных условий концессионных договоров, заключаемых Советским правительством с иностранными частными инвесторами (юридическими и физическими лицами), выступал бы льготный налоговый режим. Он находил бы свое проявление в так называемом «паушализовании» (от немецкого слова «paushal» - взятый вместе) налогов, когда, например, вместо 26 различных налогов, взимался один. Текущее налоговое законодательство не дает никаких стимулов для участия частного сектора в ГЧП в целом, и концессиях в частности.

И, наконец, предлагается запустить ряд крупных пилотных проектов, обеспечить их максимально возможное освещение в средствах массовой



информации. Такие проекты могли бы стать наглядным примером и важным стимулом для потенциальных инвесторов.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

1. *Балашов С.А.* Опыт функционирования ГЧП в развитых странах. Вестник Института экономики РАН. 2009. №4. 0,7 п.л.;

2. *Балашов С.А.* Мировой опыт и перспективы развития концессий в транспортной сфере. / Сегодня и завтра российской экономики, 2010. №32. 0,6 п.л.;

3. *Балашов С.А.* Совершенствование государственного регулирования развития концессий. / Вестник Института экономики РАН, 2010. №1. 0,7 п.л.

4. *Балашов С.А.* Опыт функционирования ГЧП в развитых странах. Государственно-частное партнерство в условиях кризиса. Материалы научно-практической конференции. - М.: ИЭ РАН, 2009. 0,3 п.л.

5. *Балашов С.А.* Формы и методы государственного регулирования развития концессий. Вторая научно-практическая конференция «Институты и механизмы функционирования ГЧП». Материалы конференции. - М.: ИЭ РАН, 2010. 0,4 п.л.;

6. Экономический словарь /А.И. Архипов [и др.]; отв. Ред. А.И. Архипов. – 2-е изд. перераб. и доп. Москва: Проспект, 2010. 1,4 п.л..