

Концессия как приоритетная форма государственно-частного партнерства в реализации внешнеэкономического потенциала региона

© 2011 Т.С. Горбань

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ),

г. Ростов-на-Дону

E-mail: OET2004@yandex.ru

В условиях глобализации мировой экономики повышение стратегического потенциала внешнеэкономического комплекса регионов России сопряжено с рядом объективных трудностей и проблем. В статье обосновывается, что выбор концессии как наиболее результативной формы партнерства бизнеса и власти должно способствовать повышению внешнеэкономического потенциала российского региона.

Ключевые слова: внешнеэкономический потенциал, внешнеэкономический комплекс, глобализация, мировая экономика, концессия, государственная и муниципальная власть, частный сектор, бизнес, государственно-частное партнерство.

В настоящее время в научной экономической литературе, как зарубежной, так и отечественной, существует ряд классификаций моделей, форм, типов, видов партнерств государства и бизнеса в хозяйственной сфере, где в качестве критериев отнесения к той или иной классификационной группе выступают: отношения собственности (владение, пользование); степень зависимости от государства, в первую очередь в вопросах финансирования; степень разделения рисков и другие параметры.

Как показывает проведенный анализ научно-практической литературы, формы государственно-частного партнерства (ГЧП) могут быть самыми разнообразными. Чаще всего органы государственной и муниципальной власти организуют совместное с бизнесом предприятие или подписывают с частной компанией контракт на осуществление проекта. Иногда они создают специальные фискальные, налоговые, таможенные режимы и механизмы регулирования для проектов ГЧП, что обуславливается изменениями нормативно-правовых актов.

Зависимость формы ГЧП от целей его создания в наиболее общей конфигурации может быть представлена в следующем формате:

1. Партнерства, созданные для осуществления императивных проектов.
2. Партнерства, обеспечивающие специализированное управление объектами в соответствии с долгосрочными и комплексными программами.
3. Партнерства, созданные для содействия инновациям применяемых частным сектором.
4. Партнерства, использующие опыт частного сектора по аккумулированию ресурсов и организации схем финансирования.

5. Партнерства, позволяющие применять и поощрять частно-предпринимательские методы хозяйствования.

В свою очередь, возможные модели осуществления ГЧП могут быть агрегированы в следующие три вида:

Модель I “Проектирование, финансирование, строительство и управление”.

Модель II “Строительство, эксплуатация, передача в собственность государству”.

Модель III “Проектирование, строительство, финансирование и содержание”.

Многообразие существующих моделей, форм, видов, типов ГЧП предопределяет императивность их систематизации в целях выбора формы, адекватной заинтересованности государства и муниципального образования для осуществления партнерства с бизнесом на уровне региона в условиях глобализации мировой экономики.

Так, к потенциально возможным формам ГЧП на региональном уровне можно отнести следующие:

- концессии;
- контракты;
- соглашения о разделе продукции;
- аренда;
- партнерства типа “Build-Transfer”;
- смешанные предприятия.

В свою очередь, к потенциально возможным видам государственно-частного партнерства на уровне региона автор данной статьи относит:

- классическая концессия;
- договор на выполнение работ;
- договор на управление;
- договор на оказание общественных услуг;
- договор на поставку продукции для государственных нужд;

- договор на оказание технической помощи;
- лизинг;
- акционирование (корпоратизация);
- партнерство с долевым участием в капитале государственных и муниципальных органов власти.

Для обоснования выбора наиболее результативной формы ГЧП с целью повышения стратегического потенциала внешнеэкономического комплекса региона в условиях глобализации экономики в восстановительный период необходимо ответить на два концептуальных вопроса.

Первый - в чем состоит заинтересованность государства и муниципального образования в конкретно выбранной форме партнерства? И второй - в чем проявляется интерес частного бизнеса к данной форме?

Проведенное автором статьи исследование существующих в настоящее время в мировой практике форм ГЧП позволяет обосновать приоритетность концессии как формы партнерства для повышения внешнеэкономического потенциала экономики региона (Ростовской области). Это объясняется тем, что заинтересованность государства и муниципального образования в концессии состоит, во-первых, в том, что органы региональной власти имеют возможность "переводить" риски и бремя несения расходов по инвестированию и содержанию своего имущества на частный сектор в формате повышения эффективности его функционирования. Права собственности на средства производства при этом принадлежат государству, а на производимую продукцию - концессионеру.

Во-вторых, региональные органы власти могут решать бюджетные проблемы за счет поступления концессионных платежей и снятия нагрузки по финансированию государственных и муниципальных объектов.

В-третьих, региональные органы власти могут смягчать острые социально-экономические проблемы, за которые несут ответственность перед населением области. В случае нарушения со стороны концессионера положений заключенного договора региональные власти могут лишить его концессии и вернуть объект в государственное управление или передать его в концессию другому хозяйствующему субъекту.

С другой стороны, интерес частного бизнеса в концессионных проектах состоит, во-первых, в том, что концессионер получает в долговременное управление государственные и муниципальные активы, ему не принадлежащие. Во-вторых, инвестируя, концессионер имеет достаточные гарантии их возврата, поскольку региональные власти, как партнер концессионера, несут

определенные риски по обеспечению минимального уровня рентабельности.

В отдельных случаях (в частности, на уровне региона - проекты в сфере водо-, газо-, теплоснабжения, железнодорожные перевозки, строительство речных и морских причалов) концедент заинтересован в доплате из бюджета концессионеру в целях повышения им качества сервиса.

Третье, концессионер, обладая практически полной хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, внедрения инноваций увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока концессии.

Необходимо сделать акцент на том, что концессия, как и любая другая форма государственной и муниципальной деятельности, должна осуществляться в интересах населения региона; в будущем это может проявиться в следующем:

- во-первых, повышение качества государственных услуг и снижение цен;
- во-вторых, решение острых социальных проблем;
- в-третьих, получение государством дополнительных средств, которые могут быть направлены на социальные нужды.

Однако все указанное лишь возможные плюсы концессий, потенциально созданных на уровне региона. Для того чтобы они стали реальными, и это показывает опыт других стран, необходимо наличие или создание соответствующей институциональной среды, и в первую очередь - сильного правового государства, обеспечивающего транспарентность и должный контроль концессионной деятельности. Залогом успешной концессионной деятельности должна служить сильная регулирующая, закреплённая в законе "рука" государства, лишаящая частную компанию права концессии при нарушении договора, и в этом - принципиальное отличие концессий от приватизации.

Слово "концессия" происходит от латинского *concession* - разрешение (англ. *concession*) и означает уступку, соглашение, послабление, скидку. Крупнейший исследователь и теоретик концессий Ж. Ведель отмечает, что "термин "концессия" - один из самых расплывчатых терминов в административном праве. Его употребляют для обозначений операций, имеющих весьма мало общего, если не считать, что в их основе лежит разрешение, выданное администрацией"¹.

В то же время из всех форм ГЧП концессии используются за рубежом в настоящее время наиболее активно. Они опережают все другие формы партнерства, в том числе и смешанные госу-

дарственно-частные предприятия, по количеству трансакций, объему привлеченных частных инвестиций, другим важным экономическим показателям. Но если раньше концессии находили применение преимущественно в недропользовании, то в 1990-е и 2000-е гг. в концессию стали передаваться многочисленные иные объекты государственной собственности. Распространение концессий на новые сферы и происходящее при этом совершенствование их хозяйственного механизма - главная характерная черта развития концессий в условиях глобализации экономики.

В мировой экономике концессии являются наиболее развитой, прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, они носят долгосрочный характер, позволяя обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование. Во-вторых, в концессиях частный бизнес обладает полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений. В-третьих, у государства остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии или законодательства.

В зарубежных странах используется несколько типов концессий, которые различаются в зависимости от объема передаваемых концессионеру прав, наличия строительного компонента, схем и сроков возврата объекта государству и других факторов.

Концессионные договоры - это комплексные, многофункциональные, гетерогенные документы, конституирующие главные элементы и правила системы отношений концессионера и концедента. Статус концессионного договора во многих странах высок и соответствует статусу постановления правительства. Частные инвестиции - обязательное условие большинства концессий.

Тем не менее концессиям, как форме хозяйствования, присущи и недостатки, нехарактерные для других форм партнерства, что связано с невозможностью в продолжительных сроках предусмотреть все возможные события. Фиксирование системы отношений государства и бизнеса на длительную перспективу, детерминированность многих заложенных в концессионный договор положений приводят к отсутствию гибкости и динамичности, характерной для глобализационной экономики.

Существенным недостатком концессий является то, что объекты инфраструктуры, выступающие предметом концессионного соглашения, имеют продолжительные сроки окупаемости и возврата инвестиций. Сложности проведения долгосрочных финансово-экономических расчетов по такого рода объектам вызывают неточности и даже

ошибки, что приводит к дополнительным рискам невыполнения условий концессий.

Нормативно-правовое становление концессии, как формы ГЧП, в России имеет "давнюю историю". Так, концессии Советского правительства в период НЭПа в 1920-1930-е гг. предоставлялись исключительно иностранным компаниям. Но в условиях глобализации такое узкое толкование концессий, имеющее исторические корни, основано на традиционном опыте экономического развития и не соответствует в полной мере новейшим тенденциям в области концессионного законодательства и концессионной хозяйственной практики большинства стран мира.

Гражданский кодекс РФ определяет понятие "концессия" также в узком плане, но уже в другой плоскости - как франчайзинг: предоставление права и использование комплекса исключительных прав - и имеет отношение к коммерческой концессии². Предметом договора франчайзинга являются права использования в предпринимательской деятельности пользователя комплекса исключительных прав, принадлежащих правообладателю, в первую очередь в сфере интеллектуальной собственности. Его сторонами могут быть лишь коммерческие организации и частные лица. Действие коммерческой концессии не распространяется на использование и эксплуатацию имущества государственных предприятий и объектов социально-производственной инфраструктуры.

На уровне внешнеэкономического комплекса региона предметом концессии могут, таким образом, выступать объекты государственной и муниципальной собственности; природные ресурсы, а также виды деятельности, находящиеся в компетенции государства и муниципальных образований.

Поскольку концессия представляет собой явление хозяйственной жизни, постольку данное явление необходимо рассматривать в контексте системы отношений, складывающихся между государством или муниципальным образованием (концедентом) и концессионером, целью которого должно быть удовлетворение общественных потребностей. Это объясняется тем, что в концессиях напрямую затрагиваются интересы еще одного субъекта - общества, интеграция которого в этой системе отношений является принципиально важной в силу специфики предмета концессии. Общество, в данном случае население Ростовской области или его часть, является тем институтом, в чьих интересах функционируют государство и муниципальные образования и чьи потребности должна удовлетворять концессионная система отношений.

Концессия представляет собой довольно сложное и многообразное явление хозяйственной жизни.

Другой важной компонентой концессионной системы отношений выступает совокупность нормативных актов, относящихся к концессиям. В странах, где имеется развитое концессионное законодательство, за длительную историю его формирования появилось и действует большое количество нормативно-правовых документов, регулирующих концессионную деятельность вообще и в отдельных отраслях и видах производства в частности.

Приоритет выбора концессии как формы ГЧП для повышения внешнеэкономического потенциала Ростовской области обусловлен еще и тем, что в течение всего концессионного периода стороны связаны между собой множеством отношений. Концедент в лице представителей органов региональной власти осуществляет надзор за работой концессионера и за выполнением им условий договора по осуществлению внешнеэкономической деятельности. Кроме того, во многих случаях концессионер наделяется некоторыми властными полномочиями и правами, что также определяет его особые связи как с концедентом, так и с обществом. В концессиях в сфере социальной и производственной инфраструктуры должна быть налажена постоянно действующая обратная связь от потребителей к концессионеру и концеденту.

В течение срока концессии имеются периоды, когда отношения концедента и концессионера становятся особенно тесными. Это происходит в период перед окончанием концессии, во время разрешения конфликтных ситуаций и споров между сторонами, обнаружения крупных недостатков в деятельности концессионера, вызывающих досрочное прекращение, приостановление или расторжение договора концессии.

Почему концессия как форма ГЧП может способствовать повышению внешнеэкономического потенциала Ростовской области? Потому, что в конкретно-практическом смысле концессия - это передача концедентом находящегося в его собственности объекта концессионеру на следующих основных условиях:

- концессионеру передаются только права владения и пользования (так же, как в большинстве случаев аренды государственной и муниципальной собственности), право распоряжения остается за концедентом;
- концессионер, как правило, должен осуществить инвестиции в строительство, модернизацию полученного объекта;
- концессионер занимается эксплуатацией объекта на коммерческой основе за счет чего происходит возврат вложенных средств.

В определенных пределах под контролем концедента и по его разрешению концессионеру может быть предоставлено право распоряжения. Но это - исключительные случаи, решаемые индивидуально в каждом проекте.

Приоритет концессии перед другими формами ГЧП в реализации внешнеэкономического потенциала Ростовской области состоит также и в ее публично-правовой сути.

Публично-правовая суть концессионного договора проявляется в нескольких аспектах. С одной стороны, в категориях обязательности соблюдения концессионного договора, как гражданско-правового документа, концедент и концессионер равны перед законом. Но с другой стороны, предметом концессии является общественная собственность, концедент подписывает концессионный договор от имени общества, служит такой договор достижению определенных общественных целей. И в этом смысле концессионный договор представляет собой публично-правовой документ, в котором стороны не равны друг другу. Есть высшие интересы общества, которые стоят над гражданско-правовыми нормами концессионного договора. Если, например, реальное функционирование концессионного предприятия в рамках заключенного концессионного договора вступает в противоречие с общественными интересами, концедент вправе изменить в одностороннем порядке и без согласования с концессионером положения концессионного договора и потребовать от концессионера их обязательного выполнения.

У государства в рамках как концессионного договора, так и законодательства в целом остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий договора или концессионного законодательства, а также при возникновении необходимости защиты интересов общества. При наличии общественной потребности и при других оговоренных в законе обстоятельствах государство имеет право в одностороннем порядке прерывать концессию. Это положение фиксируется в концессионном договоре в соответствии с действующим законодательством. Такие односторонние права государства уравниваются принципами возмездности и гарантий.

Концедент, как субъект, представляющий общественную власть и предоставляющий государственное или муниципальное имущество частному сектору в пользование, имеет право регламентировать работу концессионера в процессе действия договора вне рамок его пунктов в тех случаях, когда это вызвано не неотложной общественной необходимостью, а продиктовано

технично-экономическими, технологическими и иными причинами. Необходимо подчеркнуть, что государство и муниципальное образование могут изменять нормативы и требования технико-экономического характера по регламентации функционирования предприятий, находящихся в их собственности, и в одностороннем порядке без согласования с другой стороной распространять их действие на концессионные предприятия.

Приоритетность публично-правовой сути концессий над другими формами ГЧП проявляется также в том, что в договоре строго определяются контрольные функции муниципальной власти и условия, на которых бизнес обслуживает население, а также обстоятельства, делающие возможным изменение этих условий. Контроль за выполнением концессионного договора со стороны концедента является всесторонним, а используемые меры административного воздействия в случае его нарушения - достаточно широкими: от приостановления и отмены неправильных действий, наложения штрафов до принудительного управления, досрочного выкупа, приостановки и прекращения концессии.

Так, в период НЭПа процедура распоряжения имуществом концессионного предприятия активно использовалась иностранными концессионерами. Если в результате эксплуатации у концессионера возникала необходимость отчуждения собственности, он обращался в Правительство Советского Союза с мотивированной просьбой разрешить ему продать или совершить другую сделку по отчуждению концессионного имущества. Так, на просьбу японского концессионера северосахалинской нефтяной компании вывезти в Японию непригодное для эксплуатации оборудование Правительство СССР ответило: "Разрешить концессионеру вывезти в Японию завезенное им старое негодное для эксплуатации оборудование, причем списки вывезенного оборудования должны быть утверждены Горным округом Наркомтяжпрома на Сахалине"³.

В современной мировой экономике в концессиях, выдаваемых в сфере производственной инфраструктуры концессионеру, как правило, предоставляется право владения и распоряжения. Так, с целью пополнения оборотных средств ему с санкции правительства может быть разрешено закладывать или передавать право распоряжения в отношении всех активов, установок и оборудования проекта. Такие действия призваны помочь концессионеру в финансировании проекта, снизить финансовые риски, повысить доходность⁴.

Правовая природа предоставленного по договору концессии имущества - это собственность государства, а концессионер выступает в роли

нанимателя. За пользование имуществом он вносит концессионные платежи и, как правило, лишен права отчуждать его или закладывать. Приобретенное (построенное, ввезенное из-за рубежа) имущество в соответствии с концессионным законодательством большинством стран мира не подлежит ни отчуждению, ни залогоу, и на него не могут быть наложены взыскания кредиторов концессионера. Как только это имущество установлено на концессионном предприятии, его правовое положение меняется. В момент приобретения того или иного оборудования концессионер являлся его собственником. Но после его установки на концессионном предприятии, согласно стандартным общепринятым условиям концессионных соглашений, оно переходит в собственность государства, а концессионер осуществляет владение и пользование им.

Структурообразующим для ГЧП в России является закон "О концессионных соглашениях", принятый Государственной Думой РФ 21 июля 2005 г. (№ 115-ФЗ) (редакция от 19 июля 2011 г.)⁵. Статьей 4 этого закона определены объекты государственной собственности, которые могут быть переданы в концессию:

- автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуски автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев автотранспортных средств;
- объекты железнодорожного транспорта;
- объекты трубопроводного транспорта;
- морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;
- 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;
- аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских воздушных судов авиационная инфраструктура и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи;
- объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;
- гидротехнические сооружения;
- объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;
- 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, а также объекты социально-бытового назначения;

- метрополитен и другой транспорт общего пользования;

- объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения;

- объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения.

В то же время следует отметить, что нормативно-правовое поле для концессий в России развивается слабо, низкими темпами. Если для более простой в сравнении с концессиями формы ГЧП - аренды государственного имущества - нормативно-правовая база насчитывает сотни

документов, то для концессий на федеральном уровне таких документов только два - закон и типовое соглашение. Тем более, что они практически отсутствуют на региональном уровне, замедляя тем самым процесс становления концессий как приоритетной формы ГЧП в реализации внешнеэкономического потенциала региона.

¹ *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 487.

² Гражданской кодекс РФ. Ч. 2: [от 26 янв. 1996 г. □ 14-ФЗ]: [ред. от 30 нояб. 2011 г.]: [с изм. и доп., вступающими в силу с 1 янв. 2012 г.]. Гл. 54.

³ Индустриализация Советского Союза: Новые документы. Новые факты. Новые подходы. М., 1999. С. 284.

⁴ *Wang S.Q., Tiong L.K.* Case study of government initiatives for PRCs BOT power plant project // International J. of project management. Guildford, 2000. Vol. 18. □ 1. P. 73.

⁵ О концессионных соглашениях: федер. закон от 21 июля 2005 г. □ 115-ФЗ: [ред. от 19 июля 2011 г.] // Рос. газ. 2011. 22 июля.

Поступила в редакцию 07.11.2011 г.