

Ю.В.ЛЮБЕК, канд. экон. наук, доцент, *yulya_lik_w@mail.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

Ju.V.LUEBECK, PhD in ec., associate professor, *yulya_lik_w@mail.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Потребности устойчивого, сбалансированного и социально результативного развития российской экономической системы обуславливают необходимость использования механизма концессионных соглашений в целях управления государственной и муниципальной собственностью. Разработанный в мировой практике механизм традиционных концессий находит реализацию при создании, реконструкции или модернизации объектов производственной и социальной инфраструктуры, необходимых для развития горной промышленности.

Ключевые слова: концессионное соглашение, традиционная концессия, концессионный объект.

REALIZATION OF THE MECHANISM OF CONCESSION AGREEMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Needs sustainable, balanced and socially effective development of the Russian economic system necessitated the use of concessions for the operation of State and municipal property. In the world practice the traditional mechanism of concessions is an implementation in the creation, renovation or modernization of production and social infrastructure necessary for the development of the mining industry.

Key words: the concession agreement, traditional concession, the concession object.

Потребности устойчивого, сбалансированного и социально результативного развития российской экономической системы обуславливают необходимость вовлечения в оборот новых, ранее не задействованных возможностей и источников развития, в частности формирования территориально-экономических систем (ТЭС) в большей степени, чем сегодня, способных к саморазвитию. Саморазвитие ТЭС, нацеленное на перспективу, предусматривает формирование промышленных агломераций, привлекательность которых объясняется высоким уровнем диверсификации производства, эффективным использованием производственной и социальной инфраструктуры. Повышение инвестиционной привлекательности

объектов инфраструктуры позволит обеспечить высокие темпы экономического роста промышленных агломераций и способствовать диверсификации экономики ТЭС. В условиях изменения роли государства в управлении общественно значимыми объектами (в том числе снижения бюджетного инвестирования в инфраструктуру) все большее значение приобретает поиск организационно-правовых форм, альтернативных прямому управлению государственной и муниципальной собственностью, общественно значимыми работами (услугами). Одна из таких форм – государственно-частное партнерство (ГЧП), представляющее собой механизм согласования интересов государства и субъектов предпринимательской дея-

тельности в рамках реализации федеральных и региональных проектов, направленных на достижение общественно значимых целей. Опыт многих стран мира с различными политическими и экономическими системами, уровнем развития рыночных отношений свидетельствует, что действенным экономическим механизмом управления государственной и муниципальной собственностью, действующим на принципах ГЧП, являются концессионные отношения.

В основе формирования организационно-правовой природы концессионных соглашений, опосредующей концессионные отношения, складывающиеся между государственными структурами и частным бизнесом, лежит предмет и метод регулирования отношений. В качестве предмета концессионных соглашений выступают концессионные отношения предоставления частному лицу (концессионеру) на временной основе права на хозяйственное использование государственных или муниципальных имуществ, взамен чего такое лицо уплачивает государству или муниципальному образованию (концеденту) установленные законом налоги, сборы и иные платежи по результатам такого хозяйственного использования имущества. Метод, регулирующий конкретный и самостоятельный вид отношений по передаче объектов государственной или муниципальной собственности в частные руки, формально закрепляется на уровне юридических норм. При этом на базовом уровне происходит субстанциональное закрепление юридических способов воздействия, на уровне исполнения – формирование концессионного соглашения. Использование тех или иных способов воздействия зависит от объективных факторов, диктуемых спецификой предмета регулирования и реализацией целей сторон концессионного соглашения [3, с.31].

Механизм передачи объектов государственной или муниципальной собственности в частные руки через концессионные соглашения исходит из монопольного статуса объектов государственной или муниципальной собственности; наличия публично-правового акта (административного или законодательного), лежащего в основе воз-

никновения концессионных отношений; мотива публичного интереса концессионера по осуществлению договорной деятельности [6, с.79].

В странах континентальной Европы (Франции, Италии, Испании, Германии, Австрии, Швейцарии и др.) концессионные объекты относятся к так называемому публично-правовому государственному и муниципальному имуществу. Основные положения правового режима подобных объектов определяются фундаментальными признаками – их общественной природой и невозможностью присвоения в частную собственность. Круг потенциально концессионных объектов зависит от размеров и предметно-отраслевого состава государственной собственности. При этом имущество, возводящееся волевым решением в ранг неотчуждаемого и неотъемлемого, по своему статусу фактически приравнивается к имуществу общего пользования, которое можно условно объединить в общую группу публично-правового имущества государства и муниципальных образований [6, с.61].

Состав объектов концессионных соглашений не ограничивается имущественными объектами. В частности, предметом договора может являться деятельность концессионера (строительство, хозяйственная эксплуатация, управление и т.п.) или осуществление отдельных публичных функций, принадлежащих органам государственного и муниципального управления. В общем толковании концессия публичной службы – договор, заключаемый административным органом (концедентом) с частным лицом на оказание общественных услуг населению и ведение общественных работ и направленный на удовлетворение общественно необходимых или полезных потребностей [1; 6, с.74]. Особенностью концессионных договоров публичной службы является то, что регламентарные (типовые) условия приобретают силу не в результате согласия с ними концессионера, а возникают из полномочий администрации по организации службы. Поэтому регламентарные условия в договоре публичной службы выступают как общенормативные установления, источником ко-

торых служит не договор, а публично-правовая воля концедента. Такие условия в одностороннем порядке могут изменяться самим концедентом; при этом концессионер остается частным предпринимателем, действующим с целью извлечения прибыли и подвергающим себя обычным предпринимательским рискам.

К традиционным концессиям относятся концессии на осуществление общественных работ, по условиям которых концессионерам предоставляется право на строительство (либо строительство и эксплуатацию) объектов производственной и социальной инфраструктуры. Различия между концессией на общественные работы и концессией публичной службы довольно условны, поскольку концессионер может принять на себя обязательство построить объект (выполнить общественные работы), необходимый для функционирования публичной службы, и затем эксплуатировать этот объект (осуществлять службу). Принадлежность концессии к той или иной разновидности зависит от предмета конкретного договора [1]. Тем самым традиционные концессии позволяют обеспечить синтез публичной службы, которая должна функционировать в общественно полезных целях под контролем государства, и частного предприятия, нацеленного на извлечение прибыли. В этом и проявляется важнейший принцип концессий – принцип соблюдения общего равновесия финансовых интересов сторон.

В государствах англо-саксонской и англо-американской группы (Англии, Северной Ирландии, США, Канаде, Австралии и др.) законодательство не выделяет категорий публично- и частно-правового государственного и муниципального имущества. При этом имущественные объекты, аналогичные по своему статусу публично-правовым (в том числе имущество общего пользования), являются неотчуждаемой и неотъемлемой государственной и муниципальной собственностью. В представленных странах концессионный договор по своим основным условиям в целом соответствует континентально-правовой концессии, хотя и не имеет выраженной публично-правовой (админист-

ративной) природы. При этом концессией публичной службы и общественных работ в явном виде не встречается, поскольку общие условия пользования объектами государственной и муниципальной собственности в этих странах несколько иные, чем условия континентально-правовой концессии публичной службы.

Публично-правовым (административным) договорам на осуществление публичной службы или ведение общественных работ в странах общего права соответствует система особых, специализированных контрактов, контрактов концессионного типа, аналогичных по своему содержанию концессии публичной службы и общественных работ. Такие контракты заключаются преимущественно между местными органами власти и частными компаниями на оказание государственным структурам разного рода услуг. Кроме того, распространена еще одна концессионная форма – соглашение муниципалитета с частной фирмой (или консорциумом фирм) о финансировании ею проектирования, строительства и эксплуатации предприятия представленного типа. Контрактный порядок предоставления частным лицам прав на предпринимательское использование объектов государственной и муниципальной собственности, а также осуществление отдельных видов деятельности обслуживается, например в США, системой открытых конкурсов и аукционов, закрытых (многоступенчатых) конкурентных торгов, прямых переговоров на конкурентной основе и других отборочных механизмов, вносящих в концессионные отношения рыночное начало [6, с.75].

Традиционные концессии (концессии публичной службы и общественных работ) признаны в большинстве зарубежных стран как действенный экономический механизм эффективного использования государственной и муниципальной собственности. Они положили начало формированию современных форм концессионных соглашений, базирующихся на национальном законодательстве и учитывающих мировые тенденции развития концессионного процесса.

Развитие российского концессионного законодательства происходит под сильным воздействием европейского и американского концессионных механизмов. Вместе с тем в современном российском праве отсутствуют понятия публично-правовой и частно-правовой собственности государства и муниципальных образований, характерных для большинства развитых западных стран. Поэтому установленная российским законодательством модель концессионного соглашения максимально приближена, в отличие от развитых западных стран, к модели гражданско-правового договора. При этом государство и муниципальные образования, вступая в договорные отношения с частным инвестором, выступают в соглашении как субъект гражданского права. Однако только государство или иное публично-правовое образование (одна из сторон соглашения) имеет в безраздельном, монопольном обладании объекты договорных отношений. Другая сторона соглашения – частное лицо, принимающее на себя определенные обязательства в обмен на предоставляемые ему права [5]. Поэтому правовая квалификация российского концессионного соглашения неоднозначна, что выражается в сочетании частно-правовых положений с публично-правовыми, выходящими за рамки гражданского законодательства.

Выступая как модель гражданско-правового договора, концессионное соглашение теряет свое целевое назначение и игнорирует особенности статуса концедента как субъекта – носителя публичной власти. Кроме того, действующая модель концессионного соглашения характеризуется минимизацией публично-правовых элементов, что выражается в ограничении односторонних прав и преимуществ концедента, предоставляемых для защиты и обеспечения публичных интересов (сохраняя лишь за концедентом право осуществления контроля за исполнением концессионных соглашений).

Регулируя деятельность концессионера, государство закладывает основы концессионного механизма управления государственной собственностью [4]:

- разрабатывает стратегию, цели и принципы, на которых основаны концессионные отношения;

- занимается организацией и управлением концессионным процессом;

- участвует в формировании конкретных механизмов реализации концессионных схем;

- формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов по разным уровням (федеральному и региональному), отраслям и направлениям.

В разрабатываемых проектах реализуются организационные формы концессий, известные в мировой практике как схемы:

- ВОО – схема «строительство-владение-эксплуатация» (Build-Own-Operate) предполагает, что частный инвестор финансирует создание инфраструктурного объекта (дороги, моста, тоннеля и т.п.), получает его в собственность и осуществляет его эксплуатацию. Государство, предоставившее предпринимателю необходимые права и землеотводы, в силу заключенного контракта определяет условия эксплуатации, регулирует доступ к объекту, цены, согласует планы развития.

- ВОТ – схема «строительство-эксплуатация-передача» (Build-Own-Operate-Transfer) отличается от предыдущей тем, что право собственности на построенный объект передается соответствующим государственным органам, и по истечении срока контракта государство вправе оставить в дальнейшем управление за собой и частная компания вновь должна завоевывать право на его эксплуатацию на конкурсных условиях.

- ВООТ – схема «строительство-владение-эксплуатация-передача» (Build-Own-Operate-Transfer) предусматривает, что частная компания строит объект инфраструктуры, владеет им и эксплуатирует его с учетом требований контракта, заключенного с государственным заказчиком, а после окончания этого контракта собственность на объект переходит к государственному заказчику.

Концессионные соглашения заключаются относительно следующих групп объектов:

Оценка инфраструктурного потенциала федеральных округов (ФО)

Федеральный округ	Рейтинг фондонасыщенности	Инвестиции в проекты	
		федеральные	региональные
Центральный	8,9	4500/13,82	1658/47,58
Северо-Западный	0,9	2966/9,11	21/0,60
Южный	2,5	1250/3,84	280/8,03
Приволжский	2,6	4400/13,52	666/19,11
Уральский	1,7	–	400/11,48
Сибирский	0,3	17100/52,52	460/13,20
Дальневосточный	0,1	2340/7,19	–
Итого		32556/100	3485/100

Примечание. 1. Для оценки инфраструктурного потенциала территории использован рейтинговый показатель региональной статистики – рейтинг фондонасыщенности, рассчитанный как отношение относительной величины основных фондов к относительной величине территории. Анализ выполнен на конец 2010 г. по материалам Федеральной службы государственной статистики.

2. В числителе – в миллионах долларов; в знаменателе – в процентах.

- при строительстве объектов производственной инфраструктуры – объекты железнодорожного, трубопроводного транспорта, морские и речные порты, объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

- при строительстве объектов социальной инфраструктуры – объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта и другие объекты социально-культурного назначения;

- при строительстве объектов коммунальной инфраструктуры – объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения;

- при переработке техногенного и вторичного сырья и минимизации техногенной нагрузки на природную среду – объекты водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов.

В настоящее время в рамках концессионных соглашений реализуются проекты по реконструкции, модернизации или новому строительству объектов инфраструктуры для решения проблем экологии, энергоэффективности, транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, информатизации и повышения качества государственного и муниципального управления, социального развития.

Внедрение концессионных инвестиционных проектов в создание, реконструкцию или модернизацию объектов инфраструктуры, имеющих общегосударственное значение и необходимых для развития горной про-

мышленности, позволит усилить научно-технический потенциал отрасли и сконцентрировать его на решении перспективных задач развития, создать благоприятный правовой и экономический климат для формирования и развития инновационного предпринимательства, а также сформировать надежные процедуры государственного контроля над стратегически значимыми проектами.

Анализ инфраструктурного потенциала регионов РФ (см. таблицу) позволяет выделить территории, перспективные для создания, реконструкции или модернизации инфраструктурных объектов, необходимых для развития горной промышленности.

Оценка инфраструктурного потенциала территорий РФ свидетельствует о неравномерности размещения объектов инфраструктуры по территории страны. Выделяются территории Центрального, Южного и Приволжского ФО, обладающие достаточно высоким уровнем развития инфраструктуры, и территории Северо-Западного, Сибирского и Дальневосточного ФО с низкими значениями инфраструктурного потенциала, что влияет на направление экономического развития территорий, предопределяет различную перспективность использования механизма традиционных концессий в объекты инфраструктуры для развития горной промышленности.

В границах территорий европейской зоны (прежде всего Северо-Западный ФО, рейтинг фондонасыщенности 0,9) перспективность использования механизма тради-

ционных концессий в объекты производственной и социальной инфраструктуры обусловлена необходимостью их обновления вследствие высокого физического износа и технологического устаревания в основном за счет региональных проектов (более 60 %) и в меньшей степени за счет федеральных (около 40 % от всех по стране). Значительные возможности для развития малоосвоенных территорий Сибири, Дальнего Востока (рейтинг фондонасыщенности в среднем 1,0) сдерживаются недостатком бюджетных средств, высокими рисками инвестирования в объекты инфраструктуры, необходимые для освоения комплексных месторождений.

Поступление в инфраструктурные отрасли долгосрочных частных отечественных и иностранных инвестиций через механизм традиционных концессий (свыше 60 % всех поступлений по федеральным проектам и около 30 % от всех региональных проектов) послужит импульсом развития горно-металлургических агломераций Сибири и Дальнего Востока, гарантируя экономическую безопасность страны и обеспечивая поступления средств в бюджеты разных уровней. Поэтому на востоке страны предпочтение отдается крупным промышленным проектам: «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» (строительство производственных и инфраструктурных объектов), «Строительство железнодорожной линии Кызыл-Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» [2].

Выводы

1. Традиционные концессии выступают действенным экономическим механизмом эффективного использования государственной собственности в целях реализации общественно значимых проектов, основанных на договорной форме по возложению деятельности выполнения публичных работ (услуг) на частных предпринимателей с передачей им части организационных и управленческих функций, но с сохранением за государством административно-контрольных полномочий.

2. Концессионный механизм в РФ находится на этапе становления: наряду с созданием законодательной базы концессионного процесса происходит отработка реального механизма в отдельных отраслях. В целях его совершенствования необходимо создание и укрепление законодательной и нормативной базы развития партнерства между государством и частным бизнесом в форме концессий; создание, апробация и внедрение наиболее эффективных моделей реализации концессий для применения в отдельных отраслях и для различных типов объектов.

3. В горной промышленности представленный механизм традиционных концессий может быть реализован при строительстве объектов производственной и социальной инфраструктуры, в процессе переработки техногенного и вторичного сырья, в проектах по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Варнавский В.Г.* Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности. Режим доступа: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.
2. Возможности использования концессионных механизмов в сфере обращения с отходами / В.Д. Черных, А.Ф.Костюкович, В.Л.Гончаренко и др. // Цветная металлургия. 2005. № 10. С.6-8.
3. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. М., 2012. 656 с.
4. *Мельник А.* Об особенностях правового регулирования концессионного режима недропользования. // Нефть. газ. право. 2002. № 5. С.43-48.
5. *Sosna С.А.* Концессионное соглашение – новый вид договора в европейском праве. Режим доступа: <http://www.concession.ru/parseDocument.php?DocFName=76>.
6. *Sosna С.А.* Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002. 256 с.

REFERENCES

1. *Varnavsky V.G.* Conceptual economic and legal foundations of the concession activity. Electronic resources: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.
2. Use concession mechanisms in the field of waste management / V.D.Tchernix, A.F.Kostiukovich, V.L.Goncharenko // Non-ferrous metallurgy. 2005. N 10. P.6-8.
3. *Marchenko M.N.* Theory of state and law. Moscow, 2012. 656 p.
4. *Mel'nik A.* About peculiarities of legal regulation of the concession regime of subsoil use //Oil. Gas. Right. 2002. N 5. P.43-48.
5. *Sosna S.A.* Concession agreement – new kind of treaty in European law. Electronic resources: <http://www.concession.ru/parseDocument.php?DocFName=76>.
6. *Sosna S.A.* Concession agreement: theory and practice. Moscow, 2002. 256 p.