

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

УДК 338.23

А.А. Дивеева

КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Описываются возможности инвестиционного развития социально значимых секторов экономики на основе мобилизации частной предпринимательской инициативы в рамках концессионных соглашений, а также потенциал этого инструмента в достижении баланса между действиями государства и его институциональными возможностями.

Ключевые слова: государственная инвестиционная политика; государственно-частное партнерство; концессионное соглашение.

We describe the opportunity of investment development of socially significant economic sectors based on mobilizing private entrepreneur initiative under concession agreements as well as the potential of this tool in achieving the balance between state actions and its institutional capacity.

Keywords: state investment policy; state-private partnership; concession agreement.

Государственная экономическая политика – это комплекс целенаправленных мероприятий по созданию благоприятных условий для подъема экономики, повышения эффективности производства и решения социальных проблем. Инвестиционная политика определяет общие условия инвестиционной деятельности в Российской Федерации, при этом государство выступает гарантом нормативно-правового режима деятельности инвесторов и обеспечивает наименьшие искажения трендовых сигналов рынка.

Результаты реализации инвестиционной политики за годы реформ сделали очевидной острую необходимость достижения баланса между действиями государства и его институциональными возможностями. Так, идея выборочной поддержки инвестиций за счет бюджетных средств только в приоритетные отрасли экономики (1991–1993 гг.) оказалась неудачной, поскольку не был найден объективный критерий для выделения отраслевых приоритетов. Очень скоро стало понятно, что в рыночных условиях стоит задача не концентрации ресурсов, а обеспечения гибкости, адаптивности и стратегии постоянной корректировки структуры.

Указ Президента РФ «О частных ин-

вестициях в Российской Федерации» от 17 сентября 1994 г. № 1928 положил начало новому этапу отечественной инвестиционной политики, принципиальной особенностью которого был переход от распределения бюджетных ассигнований на капитальное строительство между отраслями и регионами к избирательному софинансированию отобранных на конкурсной основе конкретных объектов. Однако объем декларируемых обязательств государства в инвестиционной сфере относительно реальных бюджетных возможностей на данном этапе оказался чрезвычайно велик, и инвестиции, предполагаемые для реализации на конкурсной основе быстрокупаемых коммерческих проектов, были профинансированы лишь на 6,4% от годовых бюджетных назначений. Такое положение дестабилизировало рынок капитальных вложений и грозило потерей доверия частных инвесторов [1].

Правительство РФ в программе «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах» [1] заявило об усилении функций государства как стратегического инвестора, в первую очередь в области развития инфраструктуры и прогрессивных сдвигов в структуре экономики. В отношении частных инвесто-

ров государством предусматривались гарантии на возврат части заемных средств, а также участие государства в кредитовании окупаемых проектов на основе разделения риска с инвестором и другими кредиторами. Механизм предоставления гарантий и выделения средств на условиях возвратности, платности и срочности через Бюджет развития определялся как важнейший инструмент государственной инвестиционной политики [1].

Для решения стратегических задач Программы был принят целый ряд законов и нормативно-правовых актов. Важнейшие среди них: Федеральный закон РФ от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральный закон РФ от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

Если с начала рыночных реформ в 1990 г. до 1998 г. инвестиции в основной капитал сокращались, то с 1999 г. наблюдается их рост. В 2006 г. их уровень сравнялся со значением показателя 1992 г. (51,3% от объема инвестиций в основной капитал 1990 г.). Наибольшими темпами прироста инвестиций в основной капитал был отмечен 2007 г. (23,8% к предыдущему году). Последовавший экономический кризис повлек снижение объемов капитальных вложений в отечественную экономику в 2009 г. на 13,5% по сравнению с

2008 г. Индекс инвестиций в основной капитал в 2012 г. составил 75,5% по отношению к 1990 г. (рис. 1).

Специалисты такую динамику связывают не только с успехами инвестиционной политики рассматриваемого периода, но и с вытеснением импортной продукции с отечественного рынка в результате девальвации рубля, а также с благоприятной конъюнктурой мирового рынка энергетических ресурсов [4. С. 10]. Очевидно, что на сегодняшний день потенциал этих возможностей исчерпан.

Решение научно-технических, оборонных, социальных, природоохранных задач и реализация крупных инфраструктурных проектов осуществлялись в этот период посредством Федеральных целевых программ (ФЦП) и Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). В целом годовой объем бюджетных назначений по программам исполнялся более чем на 95%, однако имела место неравномерность бюджетного финансирования программ в течение года: более половины средств осваивались только в четвертом квартале. Среди основных причин такой ситуации: задержки с разработкой проектной документации, сложность процедуры подготовки и заключения государственных контрактов, необходимых для реализации программ, низкое качество работы государственных заказчиков.

Непрозрачной оказалась процедура привлечения внебюджетных источников к реализации мероприятий программ. Сложными остаются контроль над их ре-

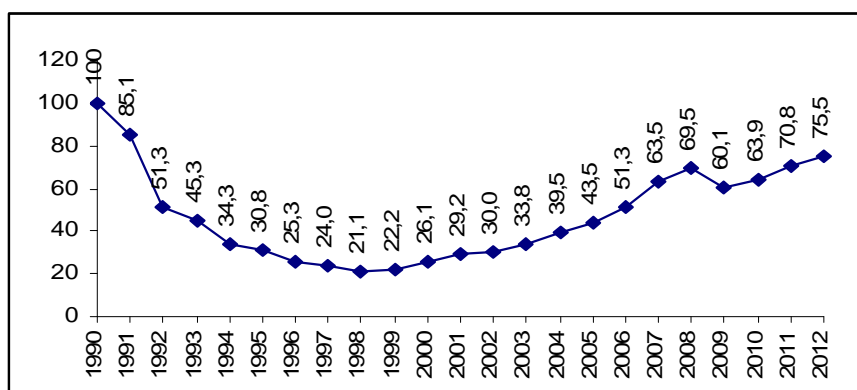


Рис. 1. Динамика инвестиций в основной капитал в 1990–2012 гг. (в сопоставимых ценах), 1990 = 100

Источник: по данным Официального сайта Федеральной службы государственной статистики.

зультативностью и целевым использованием бюджетных ресурсов, а также механизм реструктуризации перечня реализуемых программ и состава расходов.

В последние годы происходит постепенный отказ от практики одновременной реализации большого числа ФЦП и распыления средств федерального бюджета, по всем направлениям сокращается объем финансирования. При этом не могут быть сняты с повестки дня задачи ускоренного инвестиционного развития секторов «новой экономики», инвестиций в «человеческий капитал», в том числе в решение проблем развития социальной инфраструктуры.

Все более существенное место среди инструментов реализации государственной политики инвестиционного развития стратегически важных отраслей, укрепления научно-технического потенциала и бесперебойного предоставления населению публичных благ занимает государственно-частное партнерство (в англоязычной литературе – Public Private Partnership, PPP).

В общем случае, для того чтобы совместную экономическую деятельность можно было охарактеризовать как партнерство, необходимо наличие следующих признаков: 1) договор в качестве юридического основания взаимодействия; 2) участие в общих расходах, распределение прибыли, раздел имущества; 3) взаимовыгодные условия и сбалансированность интересов, прав и обязательств партнеров [2].

Концессионные соглашения являются наиболее совершенной, юридически и экономически проработанной формой государственно-частного партнерства для привлечения частных инвестиций в экономику, что констатируется в п. 7 ст. 3 проекта Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», внесенного на рассмотрение Правительством Российской Федерации и размещенного на официальном сайте Минэкономразвития РФ.

Отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением

и прекращением концессионных соглашений, регулируются Федеральным законом «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. (в ред. от 25.04.2012 г.). Концедентом в рамках соглашения могут выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование. По концессионному соглашению концедент предоставляет концессионеру права владения и пользования определенным имуществом, а концессионер в лице индивидуального предпринимателя, российских или иностранных юридических лиц, действующих самостоятельно или в рамках договора о совместной деятельности, берет на себя обязательства вложить собственные средства в создание (реконструкцию) и использовать эти объекты в рамках соглашения. Концедент может принять на себя часть расходов на создание (реконструкцию) и использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Объекты имущества передаются концессионеру по актам приема-передачи не позднее 60 календарных дней с даты подписания концессионного соглашения. Одновременно с передачей соответствующего объекта передаются и относящиеся к нему необходимые для осуществления деятельности по соглашению документы. Например, свидетельство о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, проект ПДВ, проект нормативов допустимого сброса загрязняющих веществ, разрешение на выбросы загрязняющих веществ, лицензии на право пользования недрами, на водопользование, на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов и т.д. Возможные объекты концессионных соглашений представлены на рис. 2.

Продукция и доходы, полученные от деятельности в рамках соглашения, принадлежат концессионеру, зато исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности – концеденту. Правом собственности на созданное и (или) реконструируемое имущество обладает

Автомобильные дороги	Объекты железнодорожного транспорта	Объекты трубопроводного транспорта
Морские и речные порты	Объекты концессионных соглашений	Метрополитен
Морские и речные суда		Общественный транспорт
Аэродромы		Объекты ЖКХ
Гидротехнические и электротехнические сооружения	Инженерные сооружения транспортной инфраструктуры	Объекты здравоохранения, социально-культурного и социально-бытового назначения

Рис. 2. Объекты концессионных соглашений

концедент. Права концессионера на владение и пользование имуществом, являющимся объектом концессионного соглашения, подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности концедента. Концессионер вправе передать имущество с согласия концедента в пользование третьим лицам при условии соблюдения такими лицами обязательств концессионера по соглашению. При этом концессионер несет ответственность за действия таких лиц как за свои собственные.

Таким образом, посредством концессионных соглашений государство как субъект хозяйствования, оставляя титул собственности за собой, обеспечивает формирование свободного конкурентного рынка имущественных прав. Процесс отделения титула собственности, в том числе принадлежащего публичной власти, от права использования, продажи, передачи в залог или доверительное управление, когда «эти права получают возможность функционировать отдельно друг от друга», подробно исследуется в монографии «Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы» под руководством Д.С. Львова и А.Г. Поршнева [4].

Земельный участок предоставляется концессионеру в аренду (субаренду) на срок действия концессионного соглашения. Срок действия соглашения устанавливается сторонами. Концессионные соглашения заключаются по результатам конкурса в соответствии с типовыми соглашениями. При этом стоимость не явля-

ется единственным критерием (рис. 3).

По критериям конкурса, предполагающим увеличение в конкурсном предложении его начального значения, конкурсное предложение каждого участника оценивается отношением разности предложенного значения и наименьшего из значений, содержащихся во всех конкурсных предложениях, к разности наибольшего и наименьшего из значений, содержащихся во всех конкурсных предложениях. По критериям, предполагающим уменьшение в конкурсном предложении его начального значения, оценка строится на отношении разности наибольшего из значений, содержащихся во всех конкурсных предложениях, и значения, содержащегося в конкурсном предложении, к разности наибольшего и наименьшего из значений, содержащихся во всех конкурсных предложениях.

Государство гарантирует возврат инвестору вложенных средств и берет на себя часть рисков при реализации соглашения. В случае, если устанавливаемые нормы ухудшают положение концессионера, в значительной степени лишая его того, на что он был вправе рассчитывать при заключении соглашения, условия концессионного соглашения могут быть пересмотрены. Это положение распространяется и на ситуации, когда применяются иные, чем предусматривалось в соглашении, долгосрочные параметры регулирования цен (тарифов) с надбавками, по которым концессионер реализует потребителям товары (работы, услуги).

Концессионер обязан за свой счет за-

Сроки создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения	Период со дня подписания соглашения до дня, когда созданный и (или) реконструированный объект соглашения будет соответствовать установленным технико-экономическим показателям	
Технико-экономические показатели объекта соглашения	Критерии конкурса на право заключения концессионного соглашения	Объем производства товаров (работ, услуг) при осуществлении деятельности по соглашению
Размер концессионной платы		Предельные цены (тарифы), надбавки к таким ценам (тарифам) и (или) долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера
Размер части расходов концедента и плата концедента, если это предусмотрено соглашением		
Обязательства, принимаемые на себя концессионером в случаях недополучения запланированных доходов или возникновения дополнительных расходов в ходе реализации соглашения	Период со дня подписания соглашения до дня, когда производство товаров (работ, услуг) будет осуществляться в объеме, установленном соглашением	

Рис. 3. Критерии концессионных соглашений

страховать риск случайной гибели или случайного повреждения передаваемого ему по соглашению имущества. В случае нарушения требований технических регламентов и проектной документации концессионер безвозмездно устраняет такие нарушения, в противном случае – возмещает причиненные убытки. Концессионное соглашение предусматривает выплату неустойки за нарушение сторонами обязательств, возмещение расходов в случае досрочного прекращения соглашения.

Таким образом, концессионное соглашение – это законодательно и институционально определенная, юридически закреплённая договором, направленная на экономически эффективное достижение целей сторон форма равноправного взаимодействия государства и частного бизнеса, опосредованная вложениями последнего в создание и (или) реконструкцию определенного имущества и подразумевающая участие сторон в общих расходах, распределение прибыли, раздел имущества.

Механизм концессионных соглашений позволяет без приватизации реализовать потенциал частной предпринимательской инициативы в социально значимых секторах экономики и тем самым обеспечить оптимизацию действий государства в достижении коллективных и

общественных интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства РФ от 31 марта 1997 г. № 360 «Об утверждении программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах"». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Дивеева А.А., Долженко И.А. К вопросу определения сущности государственно-частного партнерства // Проблемы формирования новой экономики XXI столетия: материалы V Междунар. науч.-практ. конф., 21-22 груд. 2012 р.: у 3 т. / Т. 2: Актуальні питання сталого економічного розвитку. Дніпропетровськ: Біла К.О., 2012. С. 3–5.

3. Маховикова Г.А., Ефимова Н.Ф. Государственно-частное партнерство: теория и практика. СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2012. 135 с.

4. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / рук. авт. кол.: Д. Львов, А. Поршневу; Гос. ун-т управления; Отделение экономики РАН. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. 702 с.

5. Федеральная служба государственной статистики РФ: [сайт]. URL: www.gks.ru