

Вопросы экономики

КОНЦЕССИИ КАК ФОРМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Л. И. ЮЗВОВИЧ,

кандидат экономических наук,

доцент кафедры финансов,

денежного обращения и кредита

E-mail: yuzvovich@bk.ru

Уральский государственный университет

им. А. М. Горького

В статье рассмотрены сферы применения концессионных договоров, определены достоинства и недостатки концессионной деятельности в России.

Ключевые слова: концессия, привлечение инвестиций, концессионная деятельность, государственно-частное партнерство.

Под концессиями имеется в виду система договоров между государством и частным инвестором в отношении государственной или муниципальной собственности или монопольных видов деятельности. Таким образом, предметом (и одним из отличительных признаков) концессии является государственная или муниципальная собственность, а также вид хозяйственной деятельности, на который распространяется монополия государства [1].

Различные теории концессий под данной категорией понимают акт, посредством которого государство наделяет частное лицо правом участвовать в осуществлении некоторых из своих функций в хозяйственной сфере.

Следует, прежде всего, обсудить необходимость использования самого термина «концессия». В России он рождает ложные ассоциации: то ли речь идет о ленинской концессии времен НЭПа, то ли — о колониальной. Следует исходить из того, что если у государства есть имущественные права, ими нужно умело распоряжаться, на ясных условиях, приглашая для этого управляющих. Вполне уместно говорить о «договорах государства с негосударственным инвестором» или об «инвестиционных договорах» [2].

Концессионный договор представляет собой одну из форм привлечения инвестиций в экономику,

используемую многими странами. В России, с ее высоким уровнем огосударствления экономики, в условиях острой нехватки инвестиционных ресурсов, в том числе находящихся в распоряжении государства, применение такой привлекательной для инвестора формы вложения средств могло бы дать значительные выгоды, обеспечить приток долгосрочных инвестиций в национальную экономику.

Правовая основа для заключения концессионных договоров в России заложена в Гражданском кодексе РФ, согласно которому Российская Федерация, ее субъекты, а также муниципальные образования «выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (ст. 124).

Принятие закона о концессиях имеет принципиальное значение для эффективного управления государственной собственностью в разных отраслях экономики и сферах деятельности под контролем государства без передачи ее в частную собственность, т. е. обеспечивает корректировку программы приватизации, разработку природных ресурсов, проведение реальной реформы коммунально-бытового хозяйства, обеспечивает правовую основу для процедуры банкротств и последующего заключения контрактов с временными управляющими, проводящими санацию предприятия и т. п.

В дореволюционной России и в Советской России в период НЭПа заметную роль в хозяйственном развитии сыграли иностранные концессии. Хотя следует иметь в виду, что принцип договоренности государства с частным инвестором распростра-

нялся не только на иностранный капитал, но и на отечественных частных инвесторов.

Они служили инструментом стабилизации экономики в восстановительный период, дали солидный доход казне в виде долевых отчислений от оборота концессионных предприятий, уплаты налогов, арендной платы, пошлин, сборов. Концессии способствовали модернизации оборудования, увеличению квалифицированной рабочей силы, а в социальном плане – сокращению безработицы.

Концессии в Советской России в период НЭПа широко использовались во многих отраслях экономики: в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельском хозяйстве, при строительстве железных дорог и т. д. По количеству концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (24 концессии и 29 млн руб.), добывающая промышленность (14 и 28 соответственно), сельское хозяйство (7 и 2,0 соответственно), торговля (7 и 1,5 соответственно). Эффективность концессионной политики была столь велика, что был разработан специальный план по достижению сбалансированного развития различных секторов экономики на основе передовых технологий. Этот план, к сожалению, не был реализован по политическим причинам.

В период колониального господства концессии широко использовались ведущими мировыми державами. После краха колониальной системы концессионное законодательство было «очищено» от элементов колониальной политики, и сегодня концессионные договоры в виде обычной договорной формы практикуются во Франции, Италии, Германии и в десятках других стран с системой континентального права. В частности, во Франции, хорошо известной склонностью к дирижизму (активному вмешательству государства в управление экономикой), умело используются договорные принципы между государством и инвестором. Например, распространена так называемая «концессия публичной службы» – договор государства и частного инвестора по управлению не подлежащей приватизации государственной собственностью, в том числе транспортом, связью, коммуникациями.

В России в настоящее время предстоит разработать современную законодательную базу регулирования отношений, связанных с использованием государственной собственности. Базу закона о концессионных договорах должен составить комплекс основополагающих законодательных актов, в который (как минимум) должны входить Земельный кодекс, закон о государственной собственности (или иму-

ществах), закон об аренде земли, закон о природных ресурсах. Итогом такой законодательной базы должен быть акт широкого рамочного (или зонтичного) типа наподобие закона о концессионных договорах.

В законе о государственной собственности, который необходимо принять в ближайшем будущем, должны быть специально обозначены все категории имущества, указаны основные положения их правового статуса, возможности и пределы использования этого имущества частными лицами. При этом перечень категорий такого имущества не должен иметь исчерпывающего характера.

Располагая законодательной «координатной сеткой» по правилам распределения имущества и по основным правовым параметрам для разных категорий государственной собственности будет гораздо проще сформулировать основные принципы самого закона о концессиях.

Сторонами концессионного договора являются государство – Российская Федерация и (или) субъект Российской Федерации, или муниципальное образование, с одной стороны, и концессионер (отечественный или иностранный инвестор), с другой.

Предметом концессионного договора могут быть объекты государственной собственности, в том числе собственность субъектов Федерации, муниципальная собственность.

В законе о концессионных договорах должно быть прямо указано, что форма собственности на государственное или муниципальное имущество не может быть изменена ни при каких обстоятельствах. Иными словами, право собственности на такое имущество сохраняется за государством или муниципальным образованием.

Сфера применения концессионного договора. Перечень объектов государственной и муниципальной собственности (и некоторых видов деятельности), предоставленных в пользование инвесторов в соответствии с законом о концессионных договорах, достаточно широк и включает:

– *природные ресурсы России* (полезные ископаемые, растительные и животные ресурсы), в том числе ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны (крупнейшая группа объектов и, как правило, наиболее привлекательная для иностранных инвесторов);

– *объекты экономической инфраструктуры*, включая автомобильные и железные дороги, трубопроводный транспорт, искусственные транспортные сооружения, энергетические предприятия и линии электропередачи, гидротехнические системы, морские, речные и воздушные порты,

линии связи и коммуникации, информационные системы, объекты, обслуживающие сферу материального производства и т. д.;

— *группу объектов в сфере общественных услуг* — это в основном муниципальная собственность: общественный транспорт, городское хозяйство, коммунальные услуги, зоны производства общественных работ, разного рода местные службы, в том числе социальные (центры занятости населения, профессиональной подготовки и набора рабочей силы, обустройства мигрантов и т. п.), объекты экологии и др.;

— *государственные и муниципальные предприятия* (при условии, что частные инвесторы смогут заплатить их долги и докажут, что смогут управлять ими более эффективно, чем это делает государство);

— *некоторые виды хозяйственной либо иной общественно полезной деятельности*, монополия на осуществление которой принадлежит государству (производство наркотических и спиртосодержащих веществ, табачных изделий, почтовая деятельность и другие естественные монополии) и которая может осуществляться частными инвесторами на принадлежащих им или арендованных у государства объектах по производству монопольной продукции или оказанию услуг.

В законе о концессионных договорах следует предусмотреть, что инвестору может быть предоставлено право не только пользования объектами государственной собственности, но и право на строительство и эксплуатацию новых объектов, которые впоследствии должны быть переданы в собственность государства. При этом порядок такой передачи может варьироваться для разных категорий объектов по схемам: строительство — управление (т. е. эксплуатация инвестором построенного им объекта) — передача (схема «СУП»); строительство — передача — управление (схема «СПУ»); строительство — передача (схема «СП»). Подобные схемы с возмещением затрат инвесторов на компенсационной основе (в том числе и с разделом продукции между государством и инвестором) достаточно широко практикуются в международных экономических отношениях [4].

Приведенный примерный перечень объектов государственной собственности, намечаемых к хозяйственной эксплуатации (использованию) на концессионной основе, очень широк и включает в себя категории имущества, которые по аналогии с зарубежным правом относятся:

— *к публично-правовому имуществу государства* (общественному достоянию);

— *к частноправовому имуществу государства.*

Концессионный договор и лицензионная система. Многоотраслевой характер концессионных объектов неизбежно вызывает трудности теоретического плана при разработке закона о концессиях и, что гораздо существеннее, — мощное сопротивление принятию закона со стороны влиятельных правительственных ведомств и значительной части депутатского корпуса, заинтересованных в сохранении существующего порядка предоставления прав пользования природными объектами на основе лицензии.

Лицензионная система сама по себе — всего лишь правовой инструмент предоставления пользовательских прав, юридическая форма, в которую облакаются отношения инвестора с государством. Но очень важны условия, в которых она действует. Во многих странах мира лицензионная система работает вполне успешно. Это, как правило, страны с прочными, давно устоявшимися институтами защиты прав собственности, развитым рыночным хозяйством, стабильной экономикой, традициями правового государства и гражданского общества.

В России с ее крайне нестабильной экономикой, шатким правовым режимом, неуважением к чужой собственности и высоким уровнем коррупции административная система допуска и регулирования иностранных (как и отечественных) инвестиций имеет негативный оттенок и лишь усиливает неблагоприятные условия, в которых приходится работать инвестору. Отсутствие массовых иностранных инвестиций в годы действия лицензионной системы является подтверждением сказанного.

Частично сгладить эти негативные условия, улучшить инвестиционный климат в России может только гражданско-правовая система отношений государства с инвестором, при которой отношения имеют «горизонтальный», а не «вертикальный» (субординационный) характер, основываются на взаимных правах и обязанностях сторон, их гражданской ответственности друг перед другом. Гражданское законодательство РФ создает надежную правовую базу для таких отношений. Первым законодательным актом, внедрившим гражданско-правовые основы в лицензионную систему пользования недрами, стал Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон № 225).

Закон о концессиях должен будет исключить принятый в России лицензионный порядок предоставления прав инвестору, делая его договорным. К тому же закон о концессиях, в отличие от Закона № 225, регулирующий пользование лишь частью недр, должен будет регулировать совершенно необъятную сферу применения прав при пользовании при-

родными ресурсами РФ и любыми другими объектами государственной и муниципальной собственности.

Этот закон будет эффективно работать только в случае, если договором инвестору будут гарантированы стабильные законодательные, правовые условия деятельности, включая незыблемость условий налогообложения.

Договор должен заменить лицензию в принципе. При этом сама лицензия не отменяется. Она (по аналогии с Законом № 225) лишь утрачивает значение конституирующего, правоустанавливающего акта государства и выполняет роль документа, формально регистрирующего права инвестора. Непосредственным и единственным источником прав пользования становится договор.

Следует подчеркнуть, что переход на договорную систему пользования объектами государственной и муниципальной собственности не означает абсолютной замены «вертикальных» отношений между государством и инвестором на «горизонтальные». В данном случае такие объекты — это особые категории имущества: неотчуждаемые, неотъемлемые.

Государство, заключая договор с инвестором по поводу такого имущества, руководствуется не только предпринимательскими, «деловыми» мотивами, но и общественными интересами, общественно необходимыми целями, публичной полезностью.

Во многих зарубежных странах для подобных отношений создан и широко используется институт так называемого публично-правового (административного) договора, в котором соединены в тех или иных пропорциях элементы «горизонтальных» и «вертикальных» отношений. В России такого института пока не существует. Поэтому, например, в гражданско-правовой договор аренды (например, городского трамвая) или подряда (на строительство муниципального водопровода) могут быть включены не свойственные такому договору административные правила (о работе городского транспорта и порядке водоснабжения), которые дают государству или муниципальному органу одностороннее право на совершение определенных действий. Такие же «вертикальные» элементы могут присутствовать и в договоре о передаче права на осуществление государственной монополии на какой-либо вид деятельности. Закон о концессиях потому и необходим, что подобные договоры часто выходят за правовые рамки и регулируют отношения, не известные гражданскому праву.

Суть договора состоит в том, что государство при любых своих односторонних действиях сохраняет в неприкосновенности баланс финансовых интересов сторон, возмещая инвестору понесенные

им убытки от таких действий. Инвестор не вправе оспорить ни односторонних действий государства в судебном порядке (хотя может оспорить размер причитающейся ему компенсации или ее сроки), ни прекратить исполнение своих обязанностей по договору (если в нем не предусмотрено иное).

Закон о концессиях не должен рассматриваться в буквальном смысле слова как гражданско-правовой. В таком качестве он просто не нужен, потому что в России уже есть достаточно развитое гражданское законодательство. Подлинное назначение закона состоит в том, чтобы утвердить общие принципы гражданского права (равенство сторон, свободу выбора, защиту интересов, в том числе судебную и др.) в ранее не доступной для них специфической, «пограничной» сфере отношений государственной собственности, внести в эти отношения (насколько это возможно) рыночные и конкурентные начала и тем самым повысить экономическую эффективность использования государственной собственности.

В законе о концессиях важно разграничить полномочия государственных и муниципальных органов по заключению и контролю за исполнением таких договоров. Сложности могут возникнуть как по причине несовпадения понятия предмета ведения субъектов внутри федеральных отношений с понятием права собственности на принадлежащие таким субъектам имущество, так и вследствие отсутствия четких критериев разграничения такой собственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Гражданское право не знает таких понятий, как предмет ведения, компетенция, «два ключа». Права, обязанности, ответственность сторон по договору имеют своим непосредственным источником право собственности, вещные и обязательственные права на имущество. Инвестор должен досконально знать правовой статус имущества, предоставленного ему на праве пользования, взаимоотношения других субъектов внутрифирменных отношений по поводу данного конкретного имущества. Поэтому необходимо разработать федеральный закон о государственной (и муниципальной) собственности (имуществе), в котором разграничение такой собственности между различными субъектами внутри федеральных отношений проводилось бы в соответствии с понятиями гражданского права.

К общему порядку заключения концессионного договора относятся:

— конкурсы и аукционы. Отбор пользователей (инвесторов) организуется на состязательной основе (конкурс или аукцион, который должен проводиться открыто и гласно). Главными критериями

риями при отборе инвестора должны быть наличие инвестиционного проекта, доказательства его рациональности и хозяйственной целесообразности, соответствие общественным интересам.

Пользование объектами государственной собственности осуществляется на временной и возмездной основе, за счет инвестора и на его риск. Условия пользования указанными объектами должны быть в каждом конкретном случае такими, чтобы они привлекали инвестора. Договоры на осуществление очень крупных или медленно окупающихся проектов могут предусматривать длительные сроки действия – до 50 и более лет.

Конкурс следует рассматривать как предварительный выбор инвестора (стороны концессионного договора). Он предшествует началу ведения переговоров по заключению концессионного договора. Результаты конкурса – это предоставление возможности начать переговоры с государством о заключении концессионного договора;

– *собственность и налогообложение.* По договору концессии право собственности на предмет концессии остается за государством и лишь временно передается инвестору на срок договора на возмездной основе. Инвестор является собственником произведенной продукции и платит государству налоги и согласованное вознаграждение за предоставленное имущество и имущественные права. Государство должно гарантировать инвестору налоговую стабильность, возможность заключения договоров модернизированной концессии (широко распространенных во всем мире) или контрактов типа «роялти плюс налог», возможность освобождения от налогов разного уровня соответствующими органами власти в пределах их компетенции и т. д.

Вопрос налогообложения концессионера является одним из наиболее сложных, поскольку совершенно очевидно, что действующая налоговая система для инвестора абсолютно непривлекательна. Представляется целесообразным разработать специальный налоговый режим для концессионных договоров. Такая возможность существует и не противоречит принятой первой части Налогового кодекса РФ.

Особенность налогообложения концессий заключается в том, что для концессионера устанавливается единый концессионный налог или регулярные платежи (роялти). В отношении налогообложения природных ресурсов могут предусматриваться отдельные особенности, учитывающие специфику этих ресурсов.

Вполне закономерно выглядит положение о том, что инвестор должен иметь государственные

гарантии стабильности для своих инвестиций на период действия проекта (неизменность системы налогов и сборов и т. д.).

Следует отметить, то многие страны СНГ и страны бывшего социалистического лагеря уже имеют свое концессионное законодательство и даже успешно реализуют на практике проекты на основе концессионных договоров. Законы такого типа уже приняты в некоторых государствах СНГ (Казахстан, Кыргызстан, Молдова), в некоторых странах Балтии (Литва, Эстония) и ближнего зарубежья (Венгрия, Болгария и др.).

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» регулирует отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения [3].

По концессионному соглашению одна сторона – концессионер (индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества несколько юридических лиц) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне – концеденту (Российской Федерации), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [3].

В концессию на конкурсной основе могут передаваться автодороги, аэродромы, объекты жилищно-коммунального хозяйства, гидротехнические сооружения, метрополитен, больницы, школы и т. д. Земельный участок, на котором располагается объект концессионного соглашения и (или) который необходим для осуществления концессионером деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, предоставляется концедентом концессионеру в аренду.

Концессионер несет ответственность перед концедентом за допущенное при создании и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения нарушение требований, установленных концессионным соглашением, и (или) требований технических регламентов, проектной документации, иных обязательных требований к качеству созданного и (или) реконструированного объекта.

Концессионная форма привлечения капитала очень широко распространена в мире. В настоящее время она успешно действует в более чем 120 странах. Причем она действует и в таких монопольных сетевых сегментах, как автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, энергетические системы, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство.

Достоинства концессионной формы управления объектами:

- 1) концессии снимают финансовую нагрузку с государства, поскольку концессионер принимает на себя обязательства по осуществлению всех затрат по финансированию, управлению и текущему ремонту сооружений, переданных в концессию;
- 2) концессии устанавливают достаточно жесткие, долгосрочные, юридически оформленные отношения между государством и концессионером;
- 3) концессионные соглашения позволяют привлекать частный капитал, в том числе иностранный, без потери стратегического контроля за жизненно важными системами и объектами страны.

Недостатки концессионной деятельности в России:

- 1) выявилась принципиальная разница интересов: в то время как государство стремилось привлечь концессионеров в наиболее капиталоемкие отрасли с замедленным оборотом капитала, эти отрасли оказались для них непривлекательными, и наоборот;
- 2) слабость российской валюты;
- 3) недоверчивое, придирчивое, иногда враждебное отношение местных органов власти к концессионным предприятиям;
- 4) слабая защищенность концессионного капитала.

Таким образом, иностранный капитал должен привлекаться на условиях, которые обеспечивают интересы страны, но при этом важно стремиться к достижению компромисса с инвесторами.

В заключение необходимо сделать следующие выводы:

- требуется принятие закона о концессиях, который будет иметь принципиальное значение для эффективного управления государственной собственностью. В законе о концессиях в первую очередь должны быть:
 - указаны категории государственного имущества, которое может быть предоставлено в пользование частным лицам;

- сформулированы общие принципы пользования имуществом и характер пользовательских прав;
- выработаны условия предоставления концессионных прав;
- определены основные условия концессионного договора;
- разграничены полномочия государственных и муниципальных органов власти по заключению и контролю за исполнением таких договоров;
- следует расширить перечень видов договоров, регулируемых концессионным законом (либо непосредственно, определив специфику таких договоров, либо предельно широко сформулировав само понятие «концессии»);
- закон о концессиях должен улучшить инвестиционный климат в России благодаря выработке гражданско-правовой, договорной системы отношений государства с инвестором, при которой отношения имеют «горизонтальный», а не «вертикальный» (субординационный) характер, основываются на взаимных правах и обязанностях сторон, гражданской ответственности и т.д.
- закон о концессиях должен предоставить инвестору государственные гарантии стабильности условий для его инвестиций, т.е. стабилизационную оговорку на период действия проекта, национальный режим, неизменность системы налогов и сборов и т.д.;
- необходимо законодательно определить, что государство при любых односторонних действиях сохраняет в неприкосновенности баланс финансовых интересов сторон, возмещая инвестору понесенные им убытки от таких действий;
- договор концессии должен заменить лицензию в принципе. При этом сама лицензия не исчезает. Она теряет силу конституирующего, правоустанавливающего акта государства и выполняет роль документа, формально регистрирующего права инвестора. Непосредственным и единственным источником прав пользования становится договор.

Список литературы

1. Большой экономический словарь. Изд. 5-е, перераб. и доп. М.: Институт новой экономики. 2002.
2. Новые формы доброго соседства // Эксперт. 2004. № 39.
3. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (принят ГД ФС РФ 06.07.2005).
4. Риски участников частно-государственного партнерства / Исследовательский проект Ассоциации менеджеров. 2006.