

КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И ТУРИЗМУ

Валерий Гаврилович Драганов

Политическая нестабильность в стране в начале 1990-х годов повлекла за собой и негативные экономические процессы. Крупные промышленные предприятия, пытаясь выжить, вынуждены были перепрофилировать производства. Пришли в упадок многие отрасли народного хозяйства, жилищно-коммунальная сфера.

Для реформирования социальной и производственной инфраструктуры, отдельных отраслей промышленности необходимо увеличение текущих расходов и привлечение капиталовложений в объемах, существенно превосходящих возможности бюджетов соответствующих уровней. При этом использование механизмов приватизации в данных отраслях в настоящее время нежелательно.

Развитие государственного сектора в направлении его более органичного включения в систему рыночных отношений требует создания соответствующих структур, новых форм партнерского взаимодействия государства и частного капитала. Как показывает мировой опыт, эффективным механизмом решения этой проблемы может стать концессия.

Именно принятие закона о концессиях будет способствовать созданию условий для привлечения инвестиций в реконструкцию, модернизацию уже существующего или в создание нового государственного и муниципального имущества, которое имеет порой важное общественное и социально-экономическое значение, но не приносит прибыли.

Концессионное соглашение 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 применение такой привлекательной для инвестора формы вложения средств могло бы принести существенную выгоду, обеспечить приток долгосрочных инвестиций.

По статистике ежегодно в мире на основе концессионных механизмов инвестируется более 20 млрд. долларов. Создание в России концессионного режима позволит привлечь инвестиции в размере как минимум 2,5–3 млрд. долларов в год. При этом сумма накопленных инвестиций, а значит, и поступлений в бюджет будет с каждым годом увеличиваться.

Использование концессионных механизмов послужит толчком не только для привлечения инвестиций, но и для увеличения налоговых поступлений от концессионных проектов. Все это в свою очередь уменьшит государственные расходы на инвестирование и содержание переданных объектов.

Эти прогнозы подтверждаются опытом других стран, где концессии используются достаточно широко. Так, применение механизма концессии в секторе водоснабжения и канализации США и Канады привело к снижению расходов государства на 40%, в Шотландии – на 20%, в Ирландии – на 25–30%. По данным Arthur Andersen, в Великобритании для разных секторов экономия составляет в среднем 17%.

Еще один источник прибыли – сбор концессионной платы, хотя сразу стоит отметить, что это не основной источник поступлений в федеральный бюджет.

И наконец, с принятием закона о концессиях произойдет легализация уже действующих в России концессионных механизмов, которые используются де-факто: муниципальные парковки, частные железные дороги, даже электростанции.

Надо отметить, что концессия является важным шагом вперед в развитии экономики дорожного хозяйства, ЖКХ и прочих инфраструктурных отраслей.

Какие же области наиболее перспективны для применения концессий? Поскольку объектом концессионных соглашений является государственное или муниципальное имущество, ограниченно оборотоспособное или изъятое из оборота (ст. 129 ГК РФ), можно выделить несколько областей, в которых применение механизма концессии наиболее актуально.

Прежде всего это коммунальный блок: городское хозяйство, коммунальный транспорт, электро-, тепло-, газоснабжение и другие городские инженерные сети, водопровод и канализация, благоустройство и озеленение, вывоз и утилизация мусора, ремонт и содержание жилых и общественных зданий и так далее.

Другой блок концессионного использования собственности – строительство и хозяйственная эксплуатация объектов инфраструктуры, включая железные и шоссейные дороги, дорожное хозяйство, трубопроводный и монорельсовый транспорт, энергетические и магистральные энергораспределительные предприятия и устройства, гидротехнические системы и сооружения, морские, речные и воздушные порты и гавани, линии связи и другие коммуникации, информационные системы, производство разного рода общественных работ и иные инфраструктурные объекты.

Третий блок – строительство и хозяйственная эксплуатация объектов социальной инфраструктуры (образовательных, лечебных, рекреационных, туристических, гостиничных, развлекательных, досуговых и других учреждений), в отношении которых концедентом принято решение о целесообразности их строительства и эксплуатации на концессионных условиях.

Четвертый блок концессионного использования собственности – природоресурсный: использование обособленных природных объектов, которые, как правило, находятся только в государственной собственности.

Особенно актуально применение концессионных соглашений в сфере дорожного строительства. При том, что данная сфера требует значительных инвестиционных вложений, безусловно, должно сохраняться право государственной собственности на дороги общего пользования. В этой ситуации концессионные соглашения являются практически единственным возможным механизмом привлечения инвестора. Концессионные соглашения позволяют окупить затраты инвестора на ремонт существующих или строительство новых дорог без потери государством контроля в этой области.

Напомню, что концессии широко использовались в период НЭПа в Советской России во многих отраслях экономики: в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельском хозяйстве, железнодорожном строительстве и так далее. Эффективность концессионной политики была столь велика, что существовал даже специальный план, с помощью которого предполагалось до-



биться сбалансированного развития различных секторов экономики на основе передовых технологий. К сожалению, он не был реализован по политическим причинам.

В последние 15–20 лет происходит бурное вторжение концессионных отношений в экономическую и социальную инфраструктуру многих стран. Этот процесс означает, что современное государство существенно меняет стратегические направления и формы своего участия в экономике и общественной жизни.

Во-первых, взят курс на массированное привлечение предпринимательского и финансового потенциала частного сектора к развитию сфер экономики, ранее составлявших безраздельную монополию публичной власти и государства.

Во-вторых, государство осознало необходимость снять с себя часть публично-властных полномочий и доверило их частному сектору. Тем самым оно получило возможность уделять должное внимание новым специфическим функциям, возникшим перед социальным государством в эпоху глобализации.

В-третьих, привлечение частного сектора в рамках так называемого делегированного управления позволяет заметно снизить давление на государственный бюджет, поскольку переориентация на частный сектор значительной части финансовых рисков и расходов дает существенную экономию бюджетных средств.

В-четвертых, состязательный порядок отбора участников партнерских отношений с государством позволяет ввести элементы конкуренции в монопольные ранее отрасли государственной экономики и тем самым повысить их качественные стандарты.

В-пятых, привлекая менеджеров, имеющих опыт работы в коммерческих структурах, к осуществлению некоторых экономических и социальных функций, государство способно преодолеть (и, как показывает практика, преодолевает) хроническую неэффективность многих объектов инфраструктуры, составляющих государственную и муниципальную собственность.

И наконец, непременно жесткий контроль публичной власти над концессионной деятельностью частных партнеров позволяет обеспечить социальные приоритеты делегированного управления и тем самым сохранить исторически обусловленную ответственность государства перед обществом за удовлетворение его жизненно важных интересов и потребностей.

При разработке законопроекта стоит учесть опыт других стран в области применения концессий.

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

Опыт концессионных отношений в развивающихся странах представляет интерес для российского законодательства в силу того, что данные страны имеют сходные с РФ экономические и социальные проблемы. Основные из них – низкий уровень развития государственных институтов, а также общая макроэкономическая нестабильность и высокие политические риски.

Однако неверно было бы считать, что концессии – это устаревший механизм или механизм для развивающихся государств. В странах с развитой экономикой в течение последних тридцати лет эта схема применялась при строительстве и эксплуатации автострад, автостоянок, систем централизованного теплоснабжения. Не так давно появились новые сферы применения концессий – например, кабельное телевидение. Концессии получили значительное развитие в Европе (программы частного финансирования инфраструктур в Англии, Голландии, Португалии и Испании) и в других странах мира, в частности, в Японии. Всплеск интереса к этим механизмам возник в 1990-х годах. Однако они и ранее использовались в развитых странах, причем классические концессии использовались во всех основных инфраструктурных отраслях: связь – Дания; наземный транспорт – Австрия, Дания, Германия, Норвегия, Испания; воздушный транспорт – Австрия, Норвегия; коммунальные услуги и энергоснабжение – Австрия, Дания, Норвегия.

Как это ни парадоксально, опыт развитых стран в области создания нормативной базы для использования концессионных механизмов представляется менее интересным для российского законодателя, нежели аналогичный опыт стран развивающихся.



Итак, основные положения законопроекта «О концессионных соглашениях» предусматривают:

- возможность регулирования отношений между государством и концессионером при заключении и исполнении концессионных соглашений на основе гражданско-правовых принципов, позволяющих государству и концессионеру выступать в качестве равноправных сторон;
- порядок принятия решения о заключении концессионного соглашения, обязательное содержание этого решения;
- сохранение государственной, муниципальной собственности на имущество, права пользования которым передаются концессионеру;
- осуществление деятельности концессионером за счет и на риск концессионера;
- право собственности концессионера на произведенную им продукцию и полученные доходы;
- привлечение дополнительных инвестиций в объекты концессионных соглашений и длительные сроки деятельности в соответствии с указанными соглашениями;
- заключение концессионных соглашений по итогам конкурсного отбора, установление четких правил проведения конкурса;
- особый порядок прекращения концессионного соглашения (возможность одностороннего прекращения по инициативе государства, когда концессионер не выполняет определенных социальных обязательств);
- порядок контроля за исполнением концессионного соглашения;
- государственные гарантии прав и законных интересов концессионеров при осуществлении деятельности в соответствии с концессионным соглашением, в том числе гарантии равноправия и соблюдения прав при национализации и реквизиции;
- гарантии от неблагоприятного изменения для концессионера законодательства Российской Федерации и обеспечение стабильных экономических условий концессионных соглашений в течение всего срока их действия в соответствии с действующим на тот момент подписания этих соглашений законодательством.

Принятие законопроекта позволит:

- создать правовую основу регулирования концессионных отношений, включая процедуру заключения, изменения и прекращения договоров концессии;
- уменьшить бюджетные затраты на эксплуатацию и создание государственного и муниципального имущества;
- увеличить поступления от налогов и других выплат в бюджеты всех уровней;
- предоставить дополнительные гарантии инвесторам, осуществляющим инвестиции в государственное (муниципальное) имущество;
- улучшить предпринимательский климат в Российской Федерации.

Уверен, принятие закона позволит форсировать развитие экономики, что, в свою очередь, будет способствовать повышению благосостояния граждан.