

КОНЦЕССИЯ КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ОБЪЕКТЫ СТРАНЫ

Ильина А.В.

**Научный руководитель – канд.экон.наук, доцент Кацик Д.Е.
Сибирский Федеральный Университет, г. Красноярск**

В последние годы во всем мире происходят значительные институциональные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах, магистральном трубопроводном транспорте, портах, аэропортах. Правительства передают во временное долго- и среднесрочное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью.

С одной стороны, предприятия инфраструктурных отраслей — в первую очередь их сетевые, монопольные сегменты — не могут быть приватизированы ввиду стратегической, экономической и социально-политической значимости объектов инфраструктуры. Но, с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточного объема средств, позволяющих обеспечивать в них простое и расширенное воспроизводство. Для того чтобы разрешить это противоречие, в хозяйственной практике за рубежом используются концессии.

По определению, данному Европейской комиссией, концессия - это «акт, причисляемый к государственным, которым государственная власть доверяет третьему лицу, будь то путем соглашения или путем одностороннего акта с получением согласия третьего лица, полное или частичное управление обслуживанием, которое обычно относится к ее компетенции и за которое третье лицо несет эксплуатационные риски».

В последние 15-20 лет происходит бурное вторжение концессионных отношений в сферы экономической и социальной инфраструктуры многих стран мира, причем оно имеет место как в промышленно развитых странах, так и в государствах с переходной экономикой и в развивающихся странах. Этот процесс означает, что современное государство существенно меняет стратегические направления и формы своего участия в экономике и общественной жизни.

В целом же преимуществами концессионной формы управления являются:

Для государства:

- снижение финансовой нагрузки на бюджеты (высвобожденные денежные средства могут быть использованы на другие государственные программы);
- дешевизна концессий. Концессионер получает платежи непосредственно с дороги, с оплаты ее проезда, развития придорожных сервисов, рекламы, обеспечения доступа к развязкам и т.п.
- получение готового объекта. Государство снимает с себя риски, связанные с проектными ошибками и качеством, потому что дальнейшая эксплуатация его поручена концессионеру;
- снимается финансовая нагрузка с государства. Концессионер принимает на себя обязательства по осуществлению всех затрат по финансированию, управлению и текущему ремонту сооружений, переданных в концессию;
- привлечение частного капитала, в том числе иностранного, без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами страны;
- повышение эффективности использования государственной собственности и хозяйственных ресурсов;
- модернизация основных средств, также активно используются новые технологии;

- создание нового имущества, улучшения качества использования существующего;
- пополнение федерального и муниципального бюджетов за счет налоговых и других выплат в ходе реализации договора концессии.

Для концессионера:

- концессия гарантирует исключительно долгую продолжительность деятельности;
- компания обеспечена работой на срок около 30 лет;
- достаточно долгосрочные гарантии использования государственного и муниципального имущества.
- обладание высокой, а часто и полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений.

Для общества:

- создаются новые рабочие места;
- общество получает более качественные товары и услуги, а также высокий уровень обслуживания; появление новых услуг в различных сферах.

Целью внедрения законодательства о концессиях является создание необходимых условий привлечения инвестиций для использования, реконструкции, модернизации существующего или создания нового государственного и муниципального имущества (объекта концессии), имеющего большое общественное и социально-экономическое значение, притом, что эксплуатация (использование) этого имущества характеризуется средней или низкой доходностью.

Российский законопроект о концессиях принимался 10 лет. Его разработкой занялись еще в начале 90-х годов. Первый документ был принят Госдумой в первом чтении в апреле 1996-го. После этого работа над законопроектом приостановилась. Но изношенность инфраструктуры и других объектов государственного имущества заставила чиновников пересмотреть свои взгляды.

До недавних пор концессии внедрялись на практике экспериментальным образом, без четкой правовой основы. В городах возникали платные стоянки, дороги, мосты, рынки. Публичное имущество передавалось частному бизнесу, например, на правах аренды с различным обременением. Ярким примером можно считать «квазиконцессию» - аэропорт «Домодедово», которым группа «Ист Лайн» управляет с 1997 года по договору аренды с условием модернизации.

Начало созданию полноценного концессионного законодательства в Российской Федерации было положено Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», основной целью которого является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Согласно этому документу, объектами для концессий могут стать автомобильные дороги, метрополитен, городской общественный транспорт, мосты, порты, аэродромы, трубопроводы, объекты ЖКХ, культуры и спорта, а также санатории. Природные богатства - недра, водоемы и леса - передаваться в концессии не могут.

Специфика идущего в настоящее время в России процесса состоит в том, что параллельно создается законодательная база и отрабатывается реальный механизм функционирования объектов, еще не переданных в концессию, а по существу являющихся филиалами государственных предприятий.

Законодательная работа ведется практически во всех странах СНГ: на Украине, где два года назад приняты законы о концессиях и о платных автодорогах, в Молдавии, Армении и других государствах. В этих странах идут активные поиски наиболее адек-

ватных институциональных структур для скорейшего введения концессионных форм управления государственной собственностью.

В законодательной работе в области концессионной деятельности Россия не сможет в полной мере опереться на опыт развитых стран мира, поскольку там концессионное законодательство постепенно, в течение 100-150 лет, вращалось в общий кодекс административных законов, регламентирующих формы государственного регулирования предпринимательской деятельности и приводило к эволюционному изменению отношений государства и частного бизнеса.

Создание замкнутой правовой базы по концессиям - главная большая и сложная задача, стоящая перед Россией на перспективу, без успешного решения которой невозможно становление концессионной формы управления государственной собственностью.

Кроме того, на уровне регионов необходимо принять законы о концессиях в сфере принадлежащей им собственности, а также муниципальной собственности и выпустить соответствующие подзаконные акты. Важно, что все эти документы и федерального и регионального уровней должны быть написаны в контексте единой концепции, иметь общий понятийный аппарат, согласованную терминологию и унифицированные подходы к отдельным аспектам проблемы.

Если смотреть на практике применение концессий с принятием местных нормативных актов, положительный опыт есть в Перми. В администрации города было подписано первое концессионное соглашение в отношении недвижимого муниципального имущества. Власти города передают в частное управление пустующий имущественный комплекс, для чего в марте 2009 года был объявлен конкурс, главное условие которого - инвестиции в восстановление помещений детского сада и сохранение целевого назначения имущественного комплекса. Здание передается сроком на 25 лет, что позволяет инвестору при грамотном подходе успешно реализовать свой проект.

Внедрение в практику передачи имущества в концессию стало возможным на основе решения Пермской городской Думы от 28.10.2008 №339 «Об утверждении Положения о концессионных соглашениях в отношении недвижимого муниципального имущества города Перми».

Таким образом, Пермь стала одним из первых городов в России, который внедрил в практику передачу имущества в концессию.

Главная причина трудностей заключения концессионных соглашений состоит в незащищенности прав концессионера. Так, риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству. В то же время неустойка за нарушение обязательств со стороны последнего законом не предусмотрена. Сейчас готовятся соответствующие поправки в закон, которые, возможно, стимулируют появление концессий в стране.

Накопленный на данный момент опыт привлечения концессионеров обнаружил ряд проблем, связанных с этой схемой:

- очень высокую сложность расчета будущих денежных потоков для концессионера,

- их зависимость от будущей эффективности экономики региона, законов, регулирующих безопасность дорог и т.п., что в свою очередь приводит в конечном итоге к завышенной стоимости капитала и огромной длительности этапа подготовки контракта;

- специалисты отмечают нечетко прописанные в законе гарантии государства инвесторам. (Новое или отремонтированное имущество, в которое концессионер вложил собственные деньги, тут же становится собственностью государства.) А преиму-

публичным правом разорвать концессионное соглашение закон наделяет именно чиновников);

- неясность механизма бюджетных гарантий. Так, государство может взять на себя обязательства по софинансированию проекта, но бюджет в стране утверждается ежегодно, а концессионное соглашение заключается как минимум лет на двадцать;

- невозможность использовать объект концессии как предмет залога;

- отсутствие возможности совместного участия федерального и регионального уровней власти в одном концессионном соглашении на стороне концедента,

- слишком узкая трактовка концессий и отсутствие ряда отработанных за рубежом инструментов;

- недоработка порядка отбора проектов и выделения средств на концессионные соглашения из Инвестиционного фонда РФ;

- проблематично реальное появление частных железнодорожных и даже автомобильных магистралей. Вопрос упирается в позицию государства как основной стороны партнерства.

- кроме того, явно завышены ожидания государства, связанные с размером частного финансирования проектов. Мировой опыт показывает, что в дорожных инфраструктурных проектах доля инвестиционного участия государства не может быть ниже 40 - 60%, в то время как в России эта доля устанавливается от 0 до 50%.

Можно утверждать, что процесс внедрения концессионного механизма в России только начался. Есть ряд объективных проблем, сдерживающих процесс привлечения частных средств в концессионные проекты.

Эти и другие проблемы обуславливают высокие риски и неопределенность концессионных проектов для частного капитала. Тем не менее, предварительные итоги концессионных конкурсов показывают, что российские и зарубежные инвесторы заинтересованы участвовать в подобных проектах.

Системный подход к проблеме развития концессионных отношений в стране должен предусматривать комплексное решение следующих основных задач:

1) Создание необходимой институциональной правовой, экономической, организационной среды:

- формирование достаточно полной и замкнутой законодательной базы по концессиям, включающей нормативные акты и подзаконные документы;

- формирование в стране других элементов институциональной среды: органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы ГЧП (в первую очередь концессий), финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование и гарантирование частных инвестиций (например, Агентство по гарантированию инвестиций), независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и консалтинг, управляющих компаний, ассоциаций, объединений, фондов и т. п.

2) Создание специального федерального органа (например, Федерального агентства по концессиям), который должен реализовывать политику концессионных отношений в России и отвечать перед президентом, правительством и обществом за весь комплекс вопросов ГЧП. Он должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой, иметь целью изучение всего спектра проблем — юридических, организационных, финансовых, экономических — и подготовку методической, нормативной, правовой, инструментальной базы для развертывания и развития концессий в России.

3) Подготовка специалистов в области концессий; создание благоприятного общественного мнения для передачи частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, обеспечение доверия общественности к этому новому для современной России типу хозяйственных отношений, а также обеспечение прозрачности деятельности бизнеса

Введение, концессий по своим масштабам, глубине и степени проникновения в систему сложившихся хозяйственных отношений вполне может сравниться с приватизационными процессами, поскольку объектом партнерства в России уже в ближайшее время могут стать предприятия отраслей социально-производственной инфраструктуры. И от того, насколько полной, непротиворечивой, качественной будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов этой проблемы, во многом зависит успех или неудача реализации этого намечающегося крупного социально-политического и экономического преобразования хозяйственных отношений в России.