

УДК:330.04.01

Государство и рынок: концессии как форма взаимодействия

Шапиро Н.А., Горячий С. А.

v-shapiro@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный университет
низкотемпературных и пищевых технологий

Статья содержит обзор трактовок и реальных практик концессионных соглашений в российской истории. Концессия как форма государственно-частного партнерства несет в себе потенциал, который позволяет эффективно использовать возможности государства в решения проблем модернизации рыночной экономики на современном этапе.

Ключевые слова: концессия, государственный капитализм,
государственно-частное партнерство

State and market: the concession as a form of interacti

Shapiro N. A., Goryachyi S. A.

v-shapiro@mail.ru

Saint-Petersburg state university of refrigeration and food engineering

Article includes overview of perceptions and actual practices of concession agreements in Russian history. The concession as a form of public-private partnership has the potential to effectively harness the power of the State in solving modernization market economy at the present stage.

Keywords: concession, state capitalism, State-private partnership

Вполне успешная историческая практика применения концессии в России не получила удовлетворительного теоретического осмысления ни на одном из этапов своего существования. Так, в первом случае, во второй половине XIX века, как представляется, этого не произошло из-за отсутствия научного интереса к данному явлению, а во втором – в начале XX

века из-за решительной смены идеологических и мировоззренческих приоритетов.

В настоящее время обращение к разнообразному историческому опыту является актуальным с точки зрения теоретического изучения в двух моментах.

Во-первых, концессию можно рассмотреть как форму договора государственно-частного партнерства. При таком подходе ее можно поставить в один ряд с «кормлением», сформировавшемся в XII веке и существовавшим вплоть до реформ Петра I и «откупом», который представлял собой передачу государством право сбора частным лицам (откупщикам) налогов и других государственных доходов за определённую плату.

Во - вторых, концессию следует рассматривать как эффективный инструмент привлечения иностранного капитала.

1. Первые концессии в России.

Концессии появились в России в 1850-х годах при строительстве железных дорог.

В отечественной литературе того времени железнодорожная концессия часто именовалась договором, так как в неё включались пункты, устанавливающие отношения концессионера к казне. В виду того, что право собственности на железные дороги сохранялось за государством, а сама концессия выдавалась с учётом выгоды концессионера, т.е. являлась некой привилегией, даруемой государством. Часто представляла собой естественную монополию, из-за фактической невозможности проведения еще одной железной дороги между пунктами, уже соединенными рельсовым путем.

В ходе разработки концессионных соглашений, инвесторы предлагали различные схемы финансирования, но реально осуществленным стал проект строительства железнодорожной ветки Рязань-Козлов. В качестве источников финансирования были средства российско-германо-английское акционерного общества, разместившего акции на английских биржах, а облигации на германских. Предприятие оказалось эффективным, эксплуатация проекта значительно превышало ожидаемую доходность. Котировки акций росли, как и ажиотажный спрос на железнодорожные концессии. Россия в том исторический период с одной стороны, нуждалась в железных дорогах, а с другой стороны, не располагала необходимыми

средствами для осуществления масштабного железнодорожного строительства. Концессии позволили ей решить столь трудную проблему.

Но, как отмечается в современной литературе, широкое использование концессий не сопровождалось созданием адекватной правовой и институциональной базы регулирования и контроля [1].

Это привело к тому, что концессионеры стремились максимизировать прибыли, интенсивно эксплуатируя железные дороги, но не заботились о надлежащем техническом состоянии дороги и своевременной модернизации. Поэтому с начала 1880-х гг. финансовой основой строительства стала не концессии, а государственные займы (на основе специальных железнодорожных облигаций), а также постепенное формирование государственного сектора на основе возмездной национализации.

Авторы того времени отмечали, что концессионный порядок в России широко применялся и был значительно строже европейских аналогов, требуя обязательного предварительного разрешения правительства на открытие фабрики, завода или мануфактуры, притом, что в «Русском уставе о промышленности» не содержит термина «концессия». В качестве недостатка отечественной концессий, выделяется отсутствие особого разбирательства при заключении концессии и широкие полномочия исполнительной власти в их выдаче. Таким образом подтверждается, что концессия того времени является не договором, а правительственным актом, по сути привилегией, и, нередко, монополией [2].

Подводя итоги первого концессионного периода, следует отметить, что крупных экономических исследований в данной области не проводилось не только в России, но и за рубежом. Даже в Англии, где промышленная революция началась раньше всего, концессионное законодательство появилось только в 1875 году. Этот факт является тем более странным, что с началом раздела мира между развитыми государствами, именно концессии составили основу колониальной системы хозяйствования.

2. Концессионные соглашения, как элемент системы государственного капитализма (1920-1930гг.).

Новое обращение к практике концессионных соглашений произошло в Советской России в начале 1920-х гг. Основным мотивом была необходимость преодоления экономического коллапса, охвативший все отрасли народного хозяйства, более чем за шестилетний период войн – Первой Мировой и Гражданской, а также политики «военного коммунизма». Была провозглашена новая экономическая политики (нэп), основанная на

рыночных отношениях, и теоретически обоснованна В.И. Ульяновым (Лениным).

Концессии в рассматриваемый исторический период были не просто элементом государственной экономической политики, но и основанием самой экономической системы государственного капитализма (ГК). Согласно Ленину, государственного капитализма существуют везде, где есть элементы свободной торговли и капитализма вообще. «ГК в виде концессий является, по сравнению с другими формами ГК внутри советской системы, едва ли не самой простой, отчётливой, ясной, точно очерченной» [3]. Концессия, таким образом, трактовалась как своего рода арендный договор, когда капиталист становится арендатором части государственной собственности по договору, на определённый срок, но не становится собственником, собственность остаётся за государством.

В 1921 г. Совнарком определил принципы концессионного договора. В соответствие с институционально-экономическим смыслом принципы концессионного договора выражали права и обязанности концессионера.

Концессионер имел право на регламент по труду, который включал нормы производительности труда и возможность их пересмотра, определение численности работающих, размер денежного вознаграждения и его форма – советские деньги, иностранная валюта или особые боны, применяемый в отношении:

- нанятых местных рабочих,
- приглашенных квалифицированных иностранных рабочих и служащих,
- приглашенных высококвалифицированных специалистов из числа российских граждан.

В обязанности концессионера входило:

- улучшение положения занятых на концессионерских предприятиях рабочих до средней заграничной нормы (среднего американца или западноевропейского рабочего),
- снабжение их всем необходимым для жизни по ценам не выше себестоимости,
- соблюдение российского законодательства в части условий труда, сроков оплаты и соглашений с профсоюзами,
- строгое соблюдение научно-технического законодательства заграничного и советского.

Таким образом, с помощью концессионного договора преследовалось достижение двух главных целей: 1) улучшить положение рабочих как социальная составляющая концессии; 2) качественное увеличение производительности труда, прогрессивное техническое перевооружение производства, т.е. проведение технической модернизации.

С 1922 по 1927 г. Советское правительство получило тысячи предложений о концессиях, однако заключено было нВ порядок меньше (всего 7,5% от поступивших предложений). К январю 1923 г. были сданы в аренду 4384 предприятий местного значения, из них 31% - бывшим владельцам, 21% - прочим частным лицам, 37% - артелям [4]. На долю

концессий приходилось от 35 до 50 процентов новых инвестиций в индустриализацию страны. Доход государства от концессий в этот период составил около 45 миллионов рублей, но это меньше чем один процент от планируемых поступлений. Планам по использованию программ концессионных соглашений не суждено было сбыться в связи с отказом советского правительства от политики нэпа и ГК.

3. Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнёрства в современных условиях (1991-2010гг.).

После распада СССР в 1991 г. российское правительство вновь встало перед необходимостью привлечения частного капитала для реализации крупных общественно-значимых проектов и модернизации экономики с использованием иностранного капитала. Вопросы концессии стали осмысливаться в новых исторических и социально-правовых координатах. Уже в начале 90-х годов появились работы рассматривавшие необходимость возвращения к политике концессий, как наиболее простому и исторически проверенному инструменту решения поставленных задач. За истекшее время теория концессионных соглашений претерпела ряд изменений, прежде всего под влиянием либерально-консервативных доктрин, лёгших в основу институциональной теории государственно-частного партнёрства, наиболее ярко проявившейся в рейганомике, тэтчеризме, административно-финансовых реформах Японии и ряда стран Латинской Америки.

В современном понимании партнёрство государства и частного сектора в хозяйственной сфере или государственно-частное партнерство (ГЧП) рассматривается как институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации масштабных, национальных и международных, общественно-значимых проектов в широком спектре деятельности.

Выделяют в этой связи следующие виды партнёрств:

- поставка продукции для государственных нужд, гражданские контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг;
- контракты технической помощи;
- субконтракты;
- контракты на управление;
- лизинг;
- концессии и партнёрства типа «строительство-управление-передача» (СУП);
- партнёрства типа «строительство-управление-владение» (СУВ);
- совместные предприятия, создаваемые государством в доле с частным капиталом.

При этом, как отмечается в литературе, именно концессия является наиболее прогрессивной формой партнёрства государства и частного сектора. Главная причина привлекательности концессий заключается в том, что в отличие от контрактных отношений они носят долгосрочный характер, что позволяет сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности.

В современной теории концессионных соглашений важно разделить понятия «концессия» и «договора аренды» (или «лизинга», как частного случая договора аренды), а также «соглашение о разделе продукции».

Всемирный банк выделяет три основных вида концессий: реконструкция – управление – передача (rehabilitate – operate – transfer, ROT); реконструкция – аренда – передача (rehabilitate – lease – transfer, RLT); расширение – управление – передача (build – rehabilitate – operate – transfer, BROT). Во всех указанных вариантах, перечисленные виды концессий обязывают концессионера произвести улучшения имущества, полученного по договору. При этом стоимость этих улучшений не подлежит возмещению.

Согласно статье 606, главы 34 Гражданского кодекса (ГК) РФ: по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Ключевым отличием от концессии здесь является то, что ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов целиком лежит на собственнике данных фондов и не переходит к арендатору, который отвечает только за эксплуатацию и содержание. При этом согласно статье 623 ГК РФ, произведённые арендатором отделимые улучшения арендованного имущества, являются его собственностью. В случае если произведённые арендатором улучшения, являются неотделимыми без вреда для имущества, арендатор имеет право на возмещение стоимости этих улучшений. Если арендатор произвёл улучшения без согласия арендодателя, то стоимость улучшений возмещению не подлежит[5].

Лизинг (или финансовая аренда), в свою очередь, представляет собой аренду технических средств и сооружений производственного назначения. Согласно статье 665 ГК РФ, «по договору финансовой аренды (лизинга) арендодатель обязуется приобрести в собственность указанное арендатором имущество у определённого им продавца и предоставить арендатору это имущество за плату во временное владение и пользование для предпринимательских целей». Следует отметить, что в рамках системы ГЧП лизингополучателем может быть не только частная компания, но и государство. Наиболее богатым опытом использования государственной финансовой аренды является Австралия, где правительства штатов используют лизинг для вовлечения частного сектора в решение проблем инфраструктуры. Но, несмотря на ряд особенностей, лизинг, по сути, остаётся договором имущественного найма, и, ни при каких условиях не может являться концессионным соглашением.

Другой распространённой формой ГЧП, имеющей определённые сходства с концессионным договором, является соглашение о разделе продукции (СРП). Более того, во времена нэпа СРП были частью концессионного соглашения. Однако в настоящее время эти две формы имеют ряд принципиальных отличий.

По российскому законодательству СРП и концессии имеют разные сферы применения. «Соглашение о разделе продукции является договором, в

соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск» [6]. Основанием для заключения СРП является отсутствие возможности геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на иных предусмотренных законодательством Российской Федерации условиях пользования недрами, отличных от условий раздела продукции.

«По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), 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» [7]. При этом список объектов концессионного соглашения не включает добывающей отрасли. Основным же предметом договора является производственная и социальная инфраструктура. А целью государственной концессионной политики признаётся её модернизация и развитие.

Другим ключевым отличием концессионного соглашения от СРП является право собственности на произведённую продукцию. Так, по СРП в собственности партнёра остаётся лишь часть произведённой продукции, в концессиях же концессионер является собственником всей произведённой продукции. Даже если концессионное соглашение предусматривает передачу государству части налогов и платежей в натуральном виде, это не раздел продукции, а использование иной формы расчёта, более удобной для участников соглашения.

Концессии, равно как и другие формы ГЧП, могли бы значительно расширить возможности привлечения частных инвестиций в те отрасли, где невозможна приватизация, осуществить их модернизацию без потери контроля над стратегическими системами и объектами страны. Однако развитие институциональной базы для осуществления подобного вида партнёрств идёт крайне медленно.

При разработке закона «о концессиях» одной и важнейших целей была заявлена возможность замены концессионным договором лицензионной системы. Административная система допуска и регулирования инвестиций в России не создаёт благоприятные условия для работы инвестора. И доказательством тому служит отсутствие массовых иностранных инвестиций. Поэтому справедлив вывод о том, что реально работающая система финансирования совместных государственно-частных проектов отсутствует, а проблема использования концессионных соглашений ждет своего решения.

Список литературы:

[1] Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королёв В.А. Государственно-частное партнёрство. Теория и практика; Москва 2010, стр. 153

[2] Штофф А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. С-Пб., 1896.

[3] Ленин В.И. О продовольственном налоге; ППС, том 32, с. 325

[4] Научный коммунизм: Словарь / Александров В. В., Амвросов А. А., Ануфриев Е. А. и др.; Под ред. А. М. Румянцева. — 4-е изд., доп. — М.: Политиздат, 1983. — 352 с.// <http://tapemark.narod.ru/kommunizm/022.html> (24.02.2011)

[5] Гражданский кодекс Российской Федерации. М., 2008.

[6] Федеральный закон №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г.

[7] Федеральный закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г.