

МИРОВОЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННОГО МЕХАНИЗМА

В мире растет популярность государственно-частного партнерства в форме концессии. Это вызвано не столько модой, сколько тем, что такое партнерство создает существенную добавочную стоимость для обеих сторон. Сейчас уже не требует доказательства то, что частный капитал экономически эффективнее государственного. Одно из основных достижений концессии — через нее решаются государственные задачи силами частного капитала. При этом бизнес имеет долгосрочный финансовый интерес, что позволяет ему обеспечить максимальную эффективность решения поставленной государством задачи.

С момента появления концессионный механизм претерпел существенные изменения: увеличилось количество сфер, вырос масштаб его реализации. Этот процесс наблюдается не только в развитых странах, где заложены основы концессионных отношений между государством и бизнесом, но и в развивающихся. Весьма яркую картину демонстрирует Китай. Инструмент концессии используется с целью привлечения иностранных инвестиций в экономику.

Исходя из сложившейся практики, выделим две концессионные формы: недропользование и инфраструктуру. Принципиальным различием между ними является цель передачи государственной собственности в концессию. Если в первом случае целью является изъятие государством природной ренты, то во втором — привлечение управленческого опыта частного капитала к созданию и управлению объектами инфраструктуры.

Некоторые экономисты термин концессии ассоциируют с сырьевым сектором. Это связано с тем, что одними из первых концессионных соглашений были проекты, связанные с недропользованием. Практически до середины 1980-х гг. объектами концессий становились газовые и нефтяные месторождения. Однако эта эра завершилась наступлением энергетического кризи-

са в 1986 г. Газовым и нефтяным концессиям помогла выжить диверсификация производства через включение добычи других видов сырья. Привлекательными стали проекты, связанные с добычей драгоценных металлов, меди, никеля, угля. Начали развиваться концессионные отношения в обрабатывающей промышленности — нефтепереработке, нефтехимии, металлургии, производстве сжиженного газа.

Механизм концессионной деятельности в области недропользования прост: государство предоставляет частному сектору право на эксплуатацию определенного участка недр в обмен на концессионную плату. При этом на протяжении нескольких веков наблюдались серьезные диспропорции в правах концедента и концессионера. Широкие полномочия концессионера и символическая концессионная плата позволяли использовать огромные государственные территории, извлекая при этом сверхприбыль.

Изменение порядка использования государственной собственности пришелся на первую половину XX в., чему способствовали глобальные мировые процессы. Борьба колониальных стран за независимость, а также усиление государственного сектора в странах Запада после Второй мировой войны, последовавшая после этого национализация концессий и пересмотр условий действующих концессионных проектов привели к формированию модели хозяйства с прямым активным государственным управлением социально-производственной инфраструктурой. К середине 1980-х гг. стало очевидно, что такая форма государственного управления экономическими процессами неэффективна и неэкономична. Более того, наличие государственных монополий шло вразрез с формирующейся глобальной либеральной концепцией, в соответствии с которой стал сокращаться государственный сектор, а функции управления важнейшими объектами жизнеобеспечения государство стало передавать частному бизнесу. В этом процессе ключевую роль сыграли концессии, механизм которых к тому времени существенно отличался от применявшегося ранее. Государство в качестве участника соглашения из слабой стороны превратилось в управленца, обладающего преиму-

ществом в установлении условий концессионного соглашения с частным инвестором.

Развитие концессий в области инфраструктуры также имеет весьма длительную историю. Еще в Римской империи муниципалитеты передавали в частное управление объекты инфраструктуры, такие как почтовые станции, порты, бани. Расцвет инфраструктурных концессий приходится на вторую половину XIX в. С помощью концессионных механизмов были созданы крупнейшие объекты инфраструктуры — железные и автомобильные дороги, судоходные каналы. На концессионную основу были переведены традиционно монопольные отрасли инфраструктуры. Однако к середине XX в. роль инфраструктурных концессий в мировом хозяйстве существенно уменьшились.

В международной теории и практике к инфраструктурным концессиям традиционно относят объекты в сфере транспорта, электро- и водоснабжения, благоустройства территории, образования, туризма, охраны. Основным критерий передачи объектов государственной собственности в этих сферах — повышение экономической эффективности их эксплуатации при сохранении социальной направленности, а также их статуса как государственной собственности.

В концессиях в области инфраструктуры между концедентом и концессионером устанавливается публично-правовой характер отношений, который оставляет за концедентом право в одностороннем порядке, без вмешательства суда изменять условия концессионного соглашения, а также применять санкции за недобросовестное исполнение концессионером взятых на себя обязательств, вплоть до расторжения соглашения. В то же время наличие такой диспропорции в правах участников концессионного договора компенсирует основной принцип гражданского права — эквивалентности и возмездности отношений. Это касается прежде всего финансовой сбалансированности концессионного соглашения и означает, что при выполнении принятых концессионером обязательств происходит одностороннее изменение условий

соглашения со стороны концедента. Последний обязан возместить концессионеру все потери, в том числе упущенную выгоду.

С начала 1990-х гг. во многих странах формируется концепция опоры на негосударственные источники финансирования, что дало новый импульс развитию концессий. Их механизм позволил привлечь частный сектор в отрасли, приватизация которых была невозможна, а также к созданию объектов, для строительства которых не хватало бюджетных средств. Лидером по применению концессионных схем в установлении партнерских отношений государственного и частного секторов стала Западная Европа.

В формировании правовой базы приняли активное участие руководящие органы Европейского союза. В 1992 г. появилась первая директива ЕС, в которой были сформулированы основные правила и процедуры по заключению контрактов с частными компаниями в сфере общественных услуг¹. Часть вопросов, касающихся государственно-частного партнерства затрагивалась в нормативных актах Европейского союза по либерализации отдельных отраслевых рынков: электроэнергетики, газа, железных дорог². Наконец, в 2004 г. была выпущена Зеленая книга по государственно-частному партнерству и законодательству по государственным контрактам и концессиям³.

Опираясь на относительно легко адаптируемое законодательство, страны Евросоюза в 1990-х гг. довольно быстро начали формировать институты по управлению и регулированию партнерских отношений власти и бизнеса и приступили к отработке реальных механизмов партнерства: агентств (Великобритания, Ирландия, Нидерланды), акционерных компаний и государственных корпораций (Италия), ассоциаций (Франция)⁴.

Многие европейские страны стали использовать концессии сравнительно недавно, однако их опыт имеет важное значение для России. Ирландия начала использовать концессию как инструмент управления государственной собственностью, включив в качестве основного элемента реализации долгосрочной программы развития страны.

Интересен для России и опыт Норвегии. Сформированный эффективный механизм регулирования недропользования позволил ей в кратчайшие сроки стать не только крупнейшим экспортером углеводородов, но войти в число стран-лидеров по объему ВВП на душу населения⁵. Основной целью правительства Норвегии стало создание собственной промышленной базы в нефтедобывающей отрасли с опорой на прямые иностранные инвестиции. На начальном этапе реализации этой цели страна не располагала ни подготовленными профессиональными кадрами, ни технологиями нефтедобычи (особенно это касается работ на шельфе). Путем создания государственных компаний в нефтедобыче, которые представляли интересы государства, был обеспечен контроль за ходом выполнения программы. В настоящее время участие государства в инвестиционных проектах осуществляется через компании «Статойл», «Петоро» и «Норск Гидро». Прямое участие государства в инвестиционных проектах традиционно высоко. По мере приватизации данных компаний создаются новые⁶. Инвестиционную привлекательность нефтяной отрасли Норвегии обеспечивают стабильность и определенность специального законодательства. Но государство оставляет за собой право изменять содержащиеся в нем условия. Тем не менее все концессионные соглашения основаны на взаимовыгодных условиях, доверии и совпадении интересов участвующих в нем сторон⁷.

Компетенции органов, осуществляющих специальное регулирование нефтяной отрасли в Норвегии, четко разграничены. Свидетельством того, что нефтяному сектору уделяется особое значение в структуре экономики, стало создание в 1978 г. Министерства нефти и энергетики. Оно занимается разработкой концепции развития нефтяного сектора, а также несет ответственность за деятельность всех управляющих органов, занимающихся практической реализацией стратегии, и отчитывающегося перед Парламентом.

Залогом успешной реализации программы является применяемая эффективная система налогообложения, концепция которой, во-первых, способствует выбору из месторождений труднодобываемых ресурсов; а во-

вторых, позволяет извлекать сверхдоходы нефтяных компаний, так как инвестор испытывает налоговую нагрузку в основном на этапе получения прибыли.

Первая концессия в нефтяной отрасли появилась в 1901 г. в Персии (концессия Д. Арси)⁸. Месторождения нефти в рамках этого проекта охватывали более половины территории современного Ирака. Это привело к созданию в 1909 г. Anglo-Persian Oil Company, позднее переименованной в British Petroleum.

В первой половине XX в. платежи концессионера принимающей стороне состояли только из роялти — платы за право пользования недрами. Суть концессионного соглашения сводилась к тому, что государство передавало концессионеру это право на условиях риска проведения геолого-разведочных работ. Платой за это была фиксированная часть ренты в виде оговоренной доли выручки от реализации произведенной продукции, которую концессионер выплачивал государству. Чистую прибыль концессионера составляла вся оставшаяся выручка. Такая модель концессии рассматривается как традиционная и предполагает предоставление концессионеру широких прав за символическую плату с фактическим отказом концедента от суверенитета в отношении огромных территорий. Этот факт сформировал негативное отношение к самому понятию «концессия», которая долгое время ассоциировалась с хищническим использованием государственной собственности частными компаниями.

Существенные изменения в концессионном законодательстве (впрочем, как и в действовавших в то время концессиях большинства стран) произошли в период освобождения от колониальной зависимости. Баланс интересов концедента и концессионера был восстановлен за счет резкого сокращения прав последнего.

Первая модернизированная концессия была образована в 1948 г. в Венесуэле⁹, когда к роялти добавили налог на прибыль концессионера. С этого времени концессионный механизм интенсивно развивался и совершенство-

вался, особенно в части платежей концессионеров. Распределение доходов зависело от степени риска осуществления инвестиционной деятельности в данной стране. С повышением риска большую долю ренты должен получать инвестор. Сегодня сравнительные уровни такой компенсации повсеместно определяются не представителями государства, а самим рынком — через механизм определения стоимости привлечения заемных средств.

Относительно реализации концессионных проектов в области инфраструктуры несомненный интерес представляет опыт Франции. Была создана одна из базовых моделей концессии, основой которой является недопущение приватизации концессионером передаваемого по соглашению государственного имущества, а также комплексный характер концессии, начиная от разработки его проекта и заканчивая проведением мероприятий по ее реализации¹⁰.

Второй крупной моделью в области применения инфраструктурных концессий является английская, появившаяся с момента объявления правительством Дж. Мейджора о создании концепции управления государственной собственностью «частная финансовая инициатива»¹¹. Суть концепции, принятой в 1992 г., заключается в привлечении частных инвесторов за счет собственных средств к строительству крупных государственных объектов, преимущественно в области общественной инфраструктуры. В таких проектах государство выступало лишь заказчиком, а не соинвестором. По завершении работ построенный объект обычно переходит в долгосрочную аренду на условиях его дальнейшего обслуживания и эксплуатации концессионером. По окончании срока аренды объект, как правило, переходит либо по символической стоимости или бесплатно заказчику — органам государственной или муниципальной власти¹². В соответствии с этой моделью в концессию частным инвесторам также могут передаваться уже существующие объекты. Государство оставляет за собой право контролировать их деятельность.

В различных странах правительства привлекают масштабные инвестиции в инфраструктуру. Это заставляет искать новые механизмы финанси-

вания. Финансовый кризис заметно ослабил возможности большинства кредитных учреждений инвестировать средства в крупномасштабные проекты. Многие потенциальные инвесторы считают, что государственно-частное партнерство, в том числе осуществляемое в форме концессий, является приоритетным и сохраняет возможности для финансирования перспективных проектов по развитию инфраструктуры.

В 2007-2010 гг. в чистые концессии в мире инвестировалось в среднем \$15 млрд в год. Практически все они распределялись между 5-10 странами. Если в электроэнергетике на первую пятерку (Бразилия, Китай, Аргентина, Филиппины, Индонезия) приходится 53% инвестиций, то на вторую (Аргентина, Филиппины, Малайзия, Турция, Мексика) с крупнейшими частными инвестициями в водоснабжение (где преобладают концессии) — 77% инвестиций, в железнодорожные инвестиции — 80% и т.д. Одна из самых удачных концессий в водоснабжении и канализации реализована в Буэнос-Айресе. На данный момент она остается одной из самых продолжительных в мире. Договор был подписан в декабре 1992 г. По условиям объявленного международного тендера победитель должен был предложить наибольшее снижение тарифов. Тендер выиграл консорциум Aguas Argentinas (AA), возглавляемый французской компанией Lyonnaise des Eaux-Dumez, предложившей сократить тарифы на 26,9%. В последующие 6 лет концессионер ежегодно вкладывал в строительство и модернизацию свыше \$200 млн (в постоянных ценах 1996 г.). В результате производительность труда была удвоена. Концессия по снабжению водой охватывала территорию, на которой проживало 70% населения города, по канализации — 58%. В короткие сроки были построены новые нитки, подключены новые потребители. Качественно возросли показатели эффективности. Потребители получили существенное снижение тарифов и расширение сети водоснабжения и канализации¹³.

Аналогичный проект был реализован в 1999 г. в г. Монтерия (Колумбия) с охватом 300 тыс. жителей. Водоснабжение и канализация города были переданы в концессию на 20 лет испанскому консорциуму FCC, частично

принадлежащему французскому конгломерату Vivendi — крупнейшему в мире оператору в сфере ЖКХ. Консорциум выиграл международный тендер, предложив тариф на свои услуги на 18% ниже конкурентов¹⁴.

При реализации средних и крупных инфраструктурных проектов в странах Европы и США концессия также является наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства. На концессии приходится от 60 до 80% партнерских договоров между государством и частным бизнесом¹⁵. Особенно высока роль концессий в реализации крупных проектов в области транспортной инфраструктуры.

Западные страны и международное строительное сообщество накопили большой опыт в реализации государственно-частного партнерства в форме концессий, который может быть весьма полезен России.

Примечания

¹ Council Directive 92/50/EEC of 18 June, 1992.

² Directive 91/440/EEC of 29 July 1991, Directive 96/92/EEC of 19 December, 1996.

³ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.04.2004.

⁴ *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. 2005. № 2.

Varnavskij V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Evrope // Sovremennaja Evropa. 2005. № 2.

⁵ Статистика стран мира. ВВП на душу населения (по ППС) 2011. <http://iformatsiya.ru/tab1/897-vvp-na-dushu-naseleniya-po-pps-2011.html>

Statistika stran mira. VVP na dushu naselenija (po PPS) 2011. <http://iformatsiya.ru/tab1/897-vvp-na-dushu-naseleniya-po-pps-2011.html>

⁶ *Попов А.А.* Государственное регулирование нефтегазовой отрасли в Норвегии. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=979>

Popov A.A. Gosudarstvennoe regulirovanie neftegazovoj otrasli v Norvegii. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=979>

⁷ Новости из Норвегии. <http://www.norge.ru/news/2012/09/11/19724.html>

Novosti iz Norvegii. <http://www.norge.ru/news/2012/09/11/19724.html>

⁸ *Берлин С.И.* Мировая практика финансово-правового регулирования в нефтяной промышленности. http://www.rae.ru/snt/?section=content&op=show_article&article_id=3856

Berlin S.I. Mirovaja praktika finansovo-pravovogo regulirovanija v nefjtanoj promyshlennosti. http://www.rae.ru/snt/?section=content&op=show_article&article_id=3856

⁹ Там же. Ibid.

¹⁰ Финансирование создания и модернизации инфраструктур и объектов коммунального хозяйства. В помощь при организации государственно-частного партнерства. Французский опыт / под ред. Ж.-И. Перро и Г. Шателю. Париж, 2001. С. 4.

Finansirovanie sozdaniya i modernizacii infrastruktur i ob#ektov kommunal'nogo hozjajstva. V pomow' pri organizacii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Francuzskij opyt. / Pod red. Z.-I. Perro i G. Shatelju. Parizh, 2001. S. 4.

¹¹ *Виллисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006, № 7.

Villisov M.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoj aspekt // Vlast'. 2006, № 7.

¹² *Варнавский В.Г.* Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. М., 2003. С. 82.

Varnavskij V.G. Koncessionnyj mehanizm partnerstva gosudarstva i chastnogo sektora. M., 2003. S. 82.

¹³ *Горячий С.А.* Концессионная модель организации рынка коммунальных услуг. <http://economics.open-mechanics.com/articles/441.pdf>

Gorjachij S.A. Koncessionnaja model' organizacii rynka kommunal'nyh uslug. <http://economics.open-mechanics.com/articles/441.pdf>

¹⁴ Всемирный водный форум. Рабочая группа экспертов по тематике «Финансирование воды для всех» / под рук. А. Гуррия. Отчет за 2006 г. http://www.cawater-info.net/int_org/wwc/pdf/water_for_all_1_ru.pdf

Vsemirnyj vodnyj forum. Rabochaja gruppa jekspertov po tematike «Finansirovanie vody dlja vseh» / pod ruk. A. Gurrija. Otchet za 2006 g. http://www.cawater-info.net/int_org/wwc/pdf/water_for_all_1_ru.pdf

¹⁵ Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators. Washington D.C., 2007.