

АКТИВАЦИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ РФ НА ОСНОВЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

ACTIVATION OF INNOVATION PROJECTS, BASED ON CONCESSION AGREEMENTS, FOR DEVELOPMENT OF THE NORTHERN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Скобелина В.П., Любек Ю.В.
Scobelina V.P., Lubeck J.V.

Статья посвящена актуальной экономической проблеме повышения инвестиционной привлекательности северных регионов РФ за счет формирования современной инновационной инфраструктуры посредством внедрения общественно значимых инвестиционных проектов в форме концессионных соглашений. В статье обосновано, что концессионные схемы в большинстве зарубежных стран признаны действенным экономическим механизмом реализации проектов по эффективному использованию инфраструктурных объектов. В работе представлены различные организационные схемы реализации инвестиционных проектов, применяемые в международной практике, которые дифференцируются в зависимости от объема передаваемых концессионеру прав собственности, инвестиционных обязательств сторон, ответственности за различные виды работ. В статье аргументированно, что использование представленных схем в российских условиях возможно в целях создания и реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для развития отраслей специализации экономических систем и предприятий горной промышленности, формирующих базис промышленных агломераций. При реализации инвестиционных проектов в северных регионах, характеризующихся повышенными рисками, по мнению авторов, необходимо использовать более сложную конфигурацию, учитывающую отраслевые особенности и построенную на основе устойчивого модуля известных западных схем.

The article is devoted to actual economic problem of investment attractiveness increase of the northern regions of the Russian Federation by forming of modern innovative infrastructure by implementing significant social investment projects in the form of concession agreement. In the article authors prove that concession models are recognized in a majority of foreign countries as effective economic mechanism of projects implementation for effective use of infrastructure objects. Various organizational schemes of investment projects implementation used in international practice are presented in the article. These schemes differ depending on the ownership share which transferred to a concessionaire, investment obligations of partners and responsibility volume within different works. Schematic models, which are represented in the article, can be used for creation and reconstruction of infrastructure objects in the Russian Federation. These objects are valuable for development of economic sector's specialization and mining industry companies, which forms the basis of industrial agglomerations. For implementation of investment projects in northern regions which characterizes as high-risks territories, the authors propose to use more complex configuration of model, which takes into consideration sectors features and which is based on sustainable modules of well-known western schemes.

Ключевые слова: концессионное соглашение, концессионный объект, инвестиционная привлекательность, инвестиционный проект, северный регион, концессионная схема.

Key words: concession agreement, concession object, investment attractiveness, investment project, northern region, concession schematic model.

Введение

Особенности северных регионов¹, обусловленные наличием стратегических сырьевых ресурсов, монополизированностью рынков, требованиями особой надежности производственных и социальных инфраструктурных систем в суровых природно-климатических условиях, накопившимися социальными проблемами, определяют особую степень государственной поддержки и предпринимательской ответственности при реализации инвестиционных проектов на этих территориях. Согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития страны на период до 2030 г.² и Основам государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г.³, на северные регионы возлагается миссия финансово-экономической поддержки начального перехода страны на инновационный путь развития, успешное выполнение которой зависит от устойчивости развития, повышения социальных и экологических параметров отраслевых производств северных территорий. Одним из направлений устойчивого развития северных территорий, повышения их инвестиционной привлекательности выступает объединение действующих предприятий в экономические структуры с единой производственно-социальной и финансовой инфраструктурой и соответствующим согласованием интересов предприятий. При этом инновационное развитие инфраструктуры во многом связано с формированием в северных регионах механизма заинтересованного партнерства государства с субъектами предпринимательской деятельности [7]. Данный механизм при реализации общественно значимых федеральных и региональных проектов может действовать в форме концессионных соглашений⁴. Опыт западных стран доказывает, что такой способ государственного регулирования экономики обеспечивает необходимые объемы, концентрацию и эффективное использование финансовых средств в целях инновационного развития инфраструктуры экономических структур.

Сложившийся в западных странах механизм партнерских отношений государства с частым бизнесом в форме концессионных соглашений представляет новую ступень государственного регулирования экономики, основанную:

¹ Север РФ занимает почти две трети территории страны, в районах Крайнего Севера постоянно проживает порядка 10,5 млн. чел. (7,4% населения страны). В районах Севера производится до 20% ВВП страны, 18% электроэнергии, 25% лесной продукции, добывается более 90% природного газа, 75% нефти, 80% золота, 90% меди и никеля, почти все алмазы, кобальт, платиноиды, апатитовый концентрат.

² Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/>

³ Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>

⁴ 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 (далее – объект концессионного соглашения), 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 (в ред. Фз от 02.07.2010 №152-ФЗ) [5].

- на постулатах либеральной концепции развития (А. Смит, Л. фон Мизес, Ф. фон Хайек, Л. Эрхард, Дж. М. Кейнс, Е. Домар, Р Харрод, Э. Хансен, Норт Д. , Р. Коуз, Дж. Стиглиц, Дж. Бьюкенен, О. Уильямсон, А. Алчиан, Г. Демсец, У. Меклинг, М. Дженсен, А. Оноре и др.);
- положениях стейкхолдерской концепции (Э. Фримен, Дж. Пост, Л. Престон и С. Сакс, А. Портер, М. Креймер, С.Харт и др.);
- принципах государственно-частного партнерства (Д. Делмон [2], С.Х. Линдер, М. Геддс (Великобритания); Ф. Марти, А. Вуазэн, С. Троза (Франция); Х. Вернер, М. Бюрги, К. Фукси (Германия); Е. Р. Ескомб, А. Н. Линк, Л. Стивен (США), Ф. М. Вел, Х. Б. Асерете, А. Регинато (Испания); И. Элизабетта, А. Р. Федерико (Италия); Х. Луис, Р. Марсело (Аргентина); Ф. Хизер, Б. Чарли (Канада), Лонегэн Роберт, Кату Дитер (Новая Зеландия) и др.

Формирование концессионного механизма в РФ происходит под сильным воздействием европейского и американского подходов и осуществляется на основе институциональной среды, соответствующей рыночным подходам государственного регулирования экономики и законодательной базы, обеспечивающей функционирование концессионных отношений. Наибольший вклад в становление и развитие российского концессионного механизма внесли: В.Г. Варнавский [1], С.А. Сосна [4], М.А. Субботин, А.А. Конопляник, Н.Г. Доронина, Л.К. Линник, Ю.М. Юмашев и др. Специфика современного и во многом предварительного этапа реформирования государственной собственности на основе внедрения концессионных отношений в России заключается в том, что наряду с созданием законодательной базы происходит отработка реального механизма в отдельных отраслях. В горной промышленности представленный механизм может быть реализован при строительстве объектов производственной и социальной инфраструктуры, в процессе переработки техногенного и вторичного сырья, в проектах по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

Мировой опыт использования концессионных схем в инновационном развитии инфраструктуры

Процесс реформирования отношений, складывающихся между государством или муниципальным образованием (концедентом) и концессионером при реализации общественно значимых федеральных и региональных проектов должен опираться на соответствующую правовую основу, обеспечивающую прозрачность деятельности концессионных механизмов. В настоящее время в мировой практике концессионного законодательства реализуются две основные схемы регламентации отношений концедента и концессионера: в рамках специально разработанных норм публичного права, распространяющих свое действие на объекты собственности государства и муниципальных образований (Франция, Италия, Испания, Германия, Австрии, Швейцария и другие страны, входящие в континентальную правовую семью), либо в рамках общего права (США, Англия, Северная Ирландия, США, Канада, Австралия и другие страны англосаксонского и англо-американского типа правовой семьи) [1], [4].

Концессионные схемы в большинстве зарубежных стран признаны действенным экономическим механизмом реализации проектов по эффективному использованию государственной собственности и собственности других публично-правовых образований. В зависимости от объема передаваемых

концессионеру прав собственности, инвестиционных обязательств сторон, распределения рисков между субъектами договорных отношений, ответственности за различные виды работ (строительство, управление, эксплуатация) выделяют следующие схемы реализации инвестиционных проектов в рамках концессионных соглашений [1], [2], [3]:

I. Концессионные схемы, предусматривающие строительство инфраструктурного объекта «с нуля» (Greenfield Projects), в которых частный инвестор осуществляет строительство, эксплуатацию инфраструктурного объекта в течение периода контракта, по истечении которого объект может быть возвращен государству, которое обеспечивает частной компании гарантию минимального дохода через выкуп услуг инфраструктурных объектов на длительный период или компенсацию минимального трафика:

- Схема «Строительство, аренда и передача» (Build, Lease, and Transfer – BLT).
- Схема «Строительство, эксплуатация и передача» (Build, Transfer, and Operate - BTO).
- Схема «Строительство, эксплуатация и передача» (Build, Operate, and Transfer - BOT).
- Схема «Строительство, владение и эксплуатация» (Build, Own, and Operate - BOO).
- Схема «Строительство, владение и эксплуатация» (Build, Own, Operate, and Transfer - BOOT).

II. Концессионные схемы, предусматривающие восстановление инфраструктурного объекта («концессии на расширение»), в которых частный инвестор осуществляет восстановление (реконструкцию) инфраструктурного объекта, принимая на себя управление принадлежащей государству собственностью (инфраструктурным объектом) и значительные инвестиционные риски в течение определенного периода:

- Схема «Восстановление (реконструкция), эксплуатация и передача» (Rehabilitate, Operate, and Transfer – ROT).
- Схема «Восстановление, аренда и передача» (Rehabilitate, Lease or Rent, and Transfer – RLT).
- Схема «Строительство, восстановление (реконструкция), управление и передача (Build, Rehabilitate, Operate, and Transfer – BROT).

III. Концессионные схемы, предусматривающие проектирование инфраструктурного объекта, в которых частный инвестор осуществляет проектирование, строительство, эксплуатацию и финансирование инфраструктурного объекта без обязательного возврата его государству:

- Схема «Проектирование и строительство» (Design, and Build - DB).
- Схема «Проектирование, строительство и эксплуатация/содержание» (Design, and Build, and Operate/Maintain – DBO/DBM).
- Схема «Проектирование, конкурс и строительство» (Design, Bid, and Build – DDB).
- Схема «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация» (Design, Build, Finance and Operate – DBFO).

IV. Контракты на управление и предоставление услуг. Концессионная схема, при которой частная компания берет на себя управление государственным инфраструктурным объектом на фиксированный период времени; при этом право собственности и обязанность финансирования остаются у государства.

- Контракт на управление (Management Contract – MC).

- Контракт на управление и эксплуатацию (Operation and Management Contract – OMC).
- Сервисный контракт (Service Contract - SC).

Применение концессионного механизма в целях развития северных регионов РФ

Согласно российскому законодательству, из всех рассмотренных выше основных схем (BOO, BOT, BOOT) только схемы ВТО и DBO в полной мере соответствуют концепции и требованиям федерального закона и могут быть применимы в рамках закона⁵ [5]. Первая схема (ВТО) подразумевает, что предметом концессионного соглашения является строительство нового объекта, введение его в эксплуатацию и последующая эксплуатация в течение определенного периода (достаточного для окупаемости вложенных средств); используется для реализации крупных инвестиционных проектов (сооружение мостов, дорог, тоннелей и т.п.). Второй сценарий концессии (схема DBO), предусматривающий совершенствование (расширение, реконструкцию, преобразование) уже существующего и функционирующего объекта, чаще применяется в энергетике, коммунальном хозяйстве и социальной сфере.

В северных регионах для создания и реконструкции объектов инфраструктуры отраслей специализации, в частности предприятий горной промышленности, может быть применена схема DBFO, что обусловлено отраслевыми особенностями. Так, у предприятий горной промышленности возникают объективные трудности с формированием собственных финансовых ресурсов из-за необходимости отвлечения значительных сумм из прибыли для противодействия рискам. Согласно схеме DBFO, частная сторона должна обеспечить строительную и эксплуатационную эффективность, что принуждает при управлении инфраструктурным проектом ориентироваться на минимизацию суммарных затрат на всех стадиях его реализации. В этой ситуации объем частного финансирования будет предопределен условиями получения дохода (от использования инфраструктурного объекта) и уровнем рисков спроса. Если риски спроса полностью возлагаются на частный сектор, то объем рефинансирования по проекту будет ограничен величиной предполагаемых доходов от эксплуатации инфраструктурного объекта без дополнительных поступлений государственных средств. Поэтому, чтобы данная схема государственно-частного партнерства оказалась успешной, ожидаемый доход должен быть надежным и достаточным для покрытия всех затрат на реализацию проекта. Если риски спроса несет государство, то объем частного финансирования будет зависеть от объема выделенных государственных средств для реализации проекта - субсидий на строительство и компенсационные платежи. В том случае, если государственный и частный секторы несут риски спроса совместно, рефинансирование проекта обеспечивается доходами от эксплуатации инфраструктурного объекта и компенсационными платежами (рис. 1) [3].

⁵ Согласно ФЗ, объект соглашения находится в собственности концедента в момент заключения договора, если содержанием соглашения является его модернизация и эксплуатация, и становится собственностью концедента после ввода его в эксплуатацию, если содержанием соглашения является новое строительство и эксплуатация (в ред. от 25.04.2012 N 38-ФЗ).

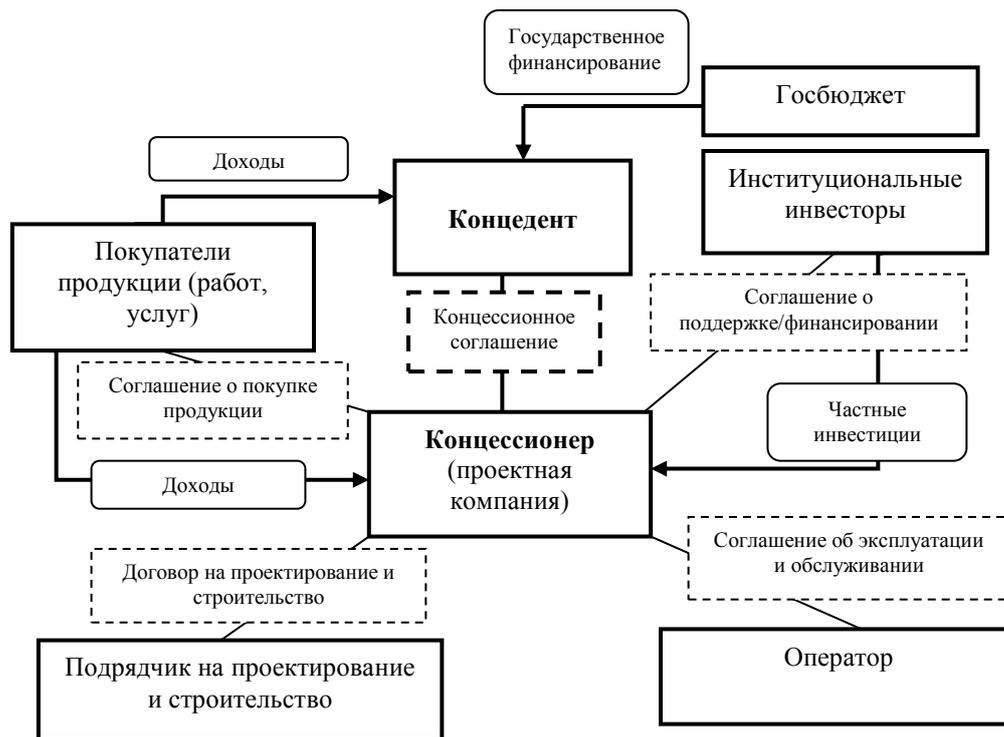


Рисунок 1. Схема DBFO для совместного погашения рисков при эксплуатации инфраструктурного объекта

Несмотря на определенную громоздкость, модель DBFO обладает устойчивым модулем концессионных отношений на базе схемы ВТО, предусматривающей передачу права собственности государству после окончания срока эксплуатации объекта или схемы DBO, предполагающей техническое обслуживание (реконструкцию) объекта. Представленное позволяет использовать схему DBFO как для управления проектами создания инфраструктуры в новых северных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока, так и для реконструкции объектов инфраструктуры Европейского Севера (табл. 1).

Таблица 1

Анализ инвестиционных проектов, реализуемых в рамках концессионных соглашений по регионам РФ

Территории	Федеральные проекты		Региональные проекты	
	млн долл.	%	млн долл.	%
1. Центральный федеральный округ (ЦФО)	4500	13,82	1658	47,58
2. Северо-Западный федеральный округ (СЗФО)	2966	9,11	21	0,60
3. Южный федеральный округ (ЮФО)	1250	3,84	280	8,03
4. Приволжский федеральный округ (ПФО)	4400	13,52	666	19,11
5. Уральский федеральный округ (УФО)	-	-	400	11,48
6. Сибирский федеральный округ (СФО)	17100	52,52	460	13,20

Территории	Федеральные проекты		Региональные проекты	
	млн долл.	%	млн долл.	%
7. Дальневосточный федеральный округ (ДФО)	2340	7,19	-	-
Итого	32556	100	3485	100

Анализ выполнен по материалам Федеральной службы государственной статистики [6].

В настоящее время в рамках схемы ВТО реализуются федеральные проекты по строительству объектов инфраструктуры для освоения минерально-сырьевого потенциала Сибири и Дальнего Востока. Наиболее крупными среди них являются следующие: проект «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области» (инвестиционные затраты - 169107,18 млн руб.); проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» (213915 млн руб.); проект «Строительство железнодорожной линии Кызыл-Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» (131622,1 млн руб.). Реализация представленных проектов способствует созданию промышленных агломераций – интегрированных структур на базе крупных полиметаллических месторождений, выведению представленных территорий в число основных промышленных регионов России, поступлению финансовых средств в бюджеты разных уровней. Второе направление на базе ДВО в большей мере обуславливает внедрение региональных проектов по формированию инфраструктурного потенциала территорий Европейского Севера для решения проблем экологии, энергоэффективности, обеспечения транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой площадок под комплексную застройку доступным жильем, информатизации и повышения качества государственного и муниципального управления, социального развития.

Заключение

Таким образом, анализ использования концессионного механизма в мировой практике и адаптации его к российским условиям в процессе управления объектами государственной собственности позволяет заключить:

- концессии выступают действенным экономическим механизмом эффективного использования государственной собственности в целях реализации общественно значимых проектов, основанным на договорной форме по возложению деятельности выполнения публичных работ (услуг) на частных предпринимателей с передачей им части организационных и управленческих функций, но с сохранением за государством административно-контрольных полномочий.
- концессионный механизм в РФ находится на этапе становления: наряду с созданием законодательной базы концессионного процесса происходит отработка реального механизма в отдельных отраслях. В целях его совершенствования необходимо: создание и укрепление законодательной и нормативной баз развития партнерства между государством и частным бизнесом в форме концессий; создание, апробация и внедрение наиболее эффективных моделей реализации концессий для применения в отдельных отраслях и на различных территориях. В целях развития горной промышленности северных регионов представленный

механизм может быть реализован при строительстве объектов производственной и социальной инфраструктуры, необходимой для повышения инвестиционной привлекательности интегрированных структур минерально-сырьевой специализации.

Список литературы:

1. Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности. URL: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.
2. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое пособие для органов государственной власти. 2010 г. 250 с. URL: http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf
3. Разработка предложений по нормативному обеспечению и механизмам финансирования проектов на условиях государственно-частного партнерства с привлечением институтов (Банк развития и внешнеэкономической деятельности). Отчет по научно-исследовательской работе/ ЗАО «НИПИ ТРТИ». М., 2007.
4. Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в европейском праве. URL: <http://www.concession.ru/parseDocument.php?DocFName=76>. 3
5. Федеральный закон от 06.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с последующими изменения и дополнениями) (в ред. ФЗ от 02.07.2010 №152-ФЗ). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117209;fld=134;dst=4294967295;from=73152-0>.
6. Федеральная служба государственной статистики. [Электронные ресурсы]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/>.
7. Шихвердиев А.П. Проблемы и пути развития инвестиционной инфраструктуры в северном регионе // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. [Электронный ресурс] URL: <http://vestnik-ku.ru/> - 2011. - № 3.

References:

1. Varnavskiy V.G. *Kontseptual'nye ekonomicheskie i pravovye osnovy kontsessionnoi deyatel'nosti* [Conceptual economic and legal basis of concession activity]. Available at: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var>. (accessed 23.04.2014).
2. Delmon J. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture. Prakticheskoe posobie dlya organov gosudarstvennoi vlasti* [Public-private partnerships in infrastructure. Practical guide for public authorities]. Available at: http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf. (accessed 23.04.2014).
3. *Razrabotka predlozhenii po normativnomu obespecheniyu i mekhanizmam finansirovaniya proektov na usloviyakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva s privlecheniem institutov (Bank razvitiya i vneshneekonomicheskoi deyatel'nosti). Otchet po nauchno-issledovatel'skoi rabote* [Development of proposals for regulatory environment and financing mechanisms for public-private partnerships

- involving institutions (Bank for Development and Foreign Economic Affairs). Report on the research work]. Moscow, ZAO "NIPI TRTI" Publ., 2007.
4. Sosna S.A. *Kontsessionnoe soglasenie – novyi vid dogovora v evropeiskom prave* [Concession agreement - a new kind of contract in European law]. Available at: <http://www.concession.ru/parseDocument.php?DocFName=76.3>. (accessed 23.04.2014).
 5. *Federal'nyi zakon ot 06.07.2005.g. № 115-Fz «O kontsessionnykh soglasheniyakh» (s posleduyushchimi izmeneniyami i dopolnениями) (v red. Fz ot 02.07.2010 №152-Fz)* [Federal Law of 06.07.2005. № 115-FZ "On Concession Agreements" (with subsequent amendments and additions) (as amended. FZ of 02.07.2010 № 152-FZ)]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117209;fld=134;dst=4294967295;from=73152-0>. (accessed 23.04.2014).
 6. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite>. (accessed 23.04.2014).
 7. Shikhverdiev A.P. [Problems and ways of development of investment infrastructure in northern region]. *Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 2011, no. 3. (In Russ.). Available at: <http://vestnik-ku.ru/>. (accessed 23.04.2014).