

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МИРОВОГО ОПЫТА РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

### WORLD EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF INVESTMENT PROJECTS WITHIN THE FRAMEWORK OF CONCESSION AGREEMENTS IN INNOVATIVE DEVELOPMENT OF RUSSIA

Скобелина В.П., Любек Ю.В.

Scobelina V.P., Luebeck Ju.V.

*Статья направлена на изучение мирового опыта реализации общественно-значимых проектов в рамках концессионных соглашений и использование его в инновационном развитии экономических систем минерально-сырьевой специализации России. В работе обосновывается, что инновационное развитие экономических систем во многом связано с формированием в регионах механизма заинтересованного партнерства государства с субъектами предпринимательской деятельности в рамках концессионных соглашений при реализации общественно-значимых проектов. В работе подчеркивается, что в западных странах такой механизм формируется при наличии соответствующей институциональной среды, а также законодательной базы, обеспечивающей функционирование партнерских отношений. В статье раскрывается организационно-правовая природа концессионного механизма, представляются принципы организации и основные схемы реализации инвестиционных проектов в рамках концессионных соглашений. С целью использования мирового опыта реализации подобных проектов в российских условиях авторами выполнен анализ правовой природы и описаны возможные концессионные схемы реализации проектов в соответствии с действующим законодательством. Применение представленных концессионных схем в отраслевом разрезе, по мнению авторов, при создании объектов инфраструктуры (на Востоке, Севере, Северо-Востоке страны) либо их реконструкции (в пределах экономических систем Западной зоны) возможно посредством разработки интегрированной схемы, учитывающей особенности институциональной среды, национального законодательства, отраслевых производств, формирующих базис экономических систем.*

*Article aims to explore the world of experience in implementing socially significant projects under concession agreements and its use in the innovative development of the economic systems of Russia's mineral resource specialization. In this paper it is proved that the innovative development of economic systems is largely due to the formation mechanism in the regions concerned partnership with state business entities under concession agreements in the implementation of socially significant projects. The paper emphasizes that in Western economies, such a mechanism is formed in the presence of an appropriate institutional environment and legislative framework that ensures the functioning of partnerships. The article explains the legal and institutional nature of the concession mechanism, presented the*

*basic principles of organization and implementation scheme of investment projects under concession agreements. In order to use international experience in implementing similar projects in the Russian context the authors analyzed the legal nature and describe the possible concession scheme projects in accordance with applicable law. Application submitted concession schemes across industries, according to the authors, when creating infrastructure (in the East, North, North- East of the country ), or their reconstruction (within the economic systems of the Western Zone ) is possible through the development of integrated circuits, taking into account the features of the institutional environment, national legislation, industrial plants, forming the basis of economic systems.*

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

**Keywords:** concession agreement, concession object, investment appeal, investment project, northern region, concession scheme.

### Введение

Инновационное развитие национальной экономики обуславливает необходимость повышения инвестиционной привлекательности территориальных экономических систем за счет формирования современной инновационной инфраструктуры, способствующей модернизации энерго-сырьевого комплекса и созданию конкурентоспособного сектора высокотехнологических производств. Согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития страны на период до 2030 г. формирование современной инфраструктуры должно осуществляться в рамках разработки инвестиционной стратегии развития территории, направленной на реализацию приоритетных инвестиционных программ (проектов) в рамках стратегических направлений и предусматривающей развитие сотрудничества между государственными структурами всех уровней, бизнес-сообществом и общественными организациями [4], [9]. Опыт западных стран свидетельствует, что действенным экономическим механизмом реализации общественно-значимых проектов на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) выступает концессионный, обеспечивающий необходимые объемы, концентрацию и эффективное использование финансовых средств участников концессионного процесса.

Экономический механизм реализации проектов в рамках концессионных соглашений получил широкое распространение в хозяйственной практике как в странах с развитой экономикой (США, Великобритания, Франция, Германия, Канада и др.), так и в развивающихся странах (Аргентина, Бразилия, Новая Зеландия и др.). Научные работы ученых в различных странах (Д. Делмон [3], 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. подчеркивают, с одной стороны, универсальный характер концессионного инструментария, а, с другой, определенную специфику форм и методов реализации концессионных проектов в зависимости от сложившейся институциональной среды, правовой базы, отраслевых особенностей.

Несмотря на влияние европейского и американского подходов, РФ имеет свой исторический путь развития концессионного механизма. Со времен советского периода происходило теоретическое осмысление концессионного механизма на основе публично-правовой природы концессионных договоров (А.Б. Карасс, Б.А. Ландау, М. Рейхель и др.); либо гетерогенной природы, соединяющей публично-правовые и частно-правовые признаки (И.Н. Бернштейн [1], В.Н. Шретер, Е. Носов и др.). С конца 90-х гг. в связи с поиском новых форм управления государственной собственностью, адекватных современному этапу общественного развития, возросло внимание ученых к вопросу внедрения концессионного механизма в практику хозяйственной деятельности. Значительный вклад в становление и развитие концессионного механизма на данном этапе внесли: В.Г. Варнаровский [2], С.А. Сосна [6], М.А. Субботин, А.А. Конопляник, Н.Г. Доронина, Л.К. Линник, Ю.М. Юмашев и др. Результаты исследований ученых позволили заложить основу организационно-экономического механизма концессий и его применение в России и сформулировать рекомендации по дальнейшему его использованию. Внедрение представленного механизма в отраслевом разрезе, в частности для развития горной промышленности возможно при строительстве (либо реконструкции) объектов инфраструктуры, необходимых для повышения инвестиционной привлекательности интегрированных структур минерально-сырьевой специализации.

### **Основные положения реализации общественно-значимых проектов в рамках концессионных соглашений**

Сложившийся в западных странах механизм партнерских отношений государства с частым бизнесом в рамках концессионных соглашений, сформированный на постулатах либеральной концепции развития, основывается на: наличии институциональной среды, соответствующей рыночным подходам государственного регулирования экономики; соответствующей законодательной базе, обеспечивающей функционирование партнерских отношений; наличии экономических и финансовых схем, позволяющих реализовывать проекты ГЧП в экономических системах.

В соответствии с неолиберальными концепциями экономического развития во многих странах мира новая институциональная структура хозяйства формируется за счет внедрения концессионных механизмов либо в действующие институты в контексте декларированной новой экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина и другие страны Латинской Америки), либо в рамках дополнения к существующей системе государственного управления (развитые страны Европы и Америки: США, Канада, Япония, Страны ЕС и др.) [2].

Внедрение концессионных механизмов в указанных странах опирается на соответствующую правовую основу, регламентирующую отношения сторон концессионного процесса и действующую либо в рамках специальных норм публичного права, (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), обеспечивающих правовую защиту собственности и имущественных прав государства и муниципальных образований [2], [6]. Несмотря на различия в правовых подходах, общими положениями организационно-правовой природы концессионного механизма выступают следующие [6]:

- монопольный статус объектов государственной (муниципальной) собственности, либо видов деятельности государства (муниципального образования);
- наличие публично-правового акта, лежащего в основе возникновения концессионных правоотношений;
- мотив публичного интереса концессионера по осуществлению договорной деятельности.

Раскрытие основных положений организационно-правовой природы происходит посредством реализации находящихся в системном единстве следующих принципов [2]:

- *Договорная основа партнерства при долгосрочном характере взаимодействия.*

Партнерство государства с частным бизнесом при долгосрочном характере взаимодействия строится на договорной основе посредством концессионного соглашения, основные положения которого следующие:

- *предмет (объект)* - государственная (муниципальная) собственность, либо монопольные виды деятельности государства (муниципального образования).

- *субъекты отношений*: - *концедент* – орган государственной (публичной) власти (государства либо отдельной территории) либо орган местного самоуправления.

- *концессионер* – индивидуальный предприниматель, юридическое лицо, либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

- *Реализация публичных интересов.*

Проекты в рамках концессионного соглашения призваны реализовать публичные интересы, которые формируются на основе общественно-полезных целей.

- *Общность интересов участников партнерства и свобода выбора действий.*

Общность интересов участников ГЧП при свободе выбора действий заявлена в проектах и программах государственной политики.

- *Реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды.*

Орган государственной власти в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера, выбранного на конкурсной основе из числа претендентов, выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта соглашения.

- *Возвратность объекта концессионного соглашения.*

Партнерство государства с частным бизнесом опирается на возвратность объекта соглашения, который предоставляется частному партнеру во владение и пользование за плату, определяемую в соглашении.

- *Специфические формы распределения ответственности между партнерами при исполнении условий соглашения.*

Государство вырабатывает стратегию и принципы партнерства, формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов; занимается организацией и управлением ЧПП, разрабатывает формы и методы, конкретные механизмы партнерства. Частный партнер осуществляет оперативную деятельность на разных стадиях проекта – от разработки, финансирования, строительства и эксплуатации до управления, реализации услуг потребителям.

- *Прозрачность концессионной деятельности и обеспечение информационной открытости перед обществом.*

Прозрачность концессионной деятельности гарантирует максимально полный учет интересов различных заинтересованных лиц, что, в конечном счете, обеспечивает легитимность принимаемых решений.

### **Анализ основных организационных схем реализации инвестиционных проектов в рамках концессионных соглашений**

Регламентация основных положений организационно-правовой природы находит отражение при формировании организационных моделей (схем) реализации концессионного механизма.

Организационная схема (модель) представляет собой комплексный механизм сотрудничества органа публичной власти (государственной или местного самоуправления) с частным инвестором в публичных интересах по разграничению ответственностей и проектируемых затрат и доходов при совместной реализации проекта по созданию (реконструкции), эксплуатации инфраструктурных объектов, а также при предоставлении публичных услуг, традиционно относящихся к ведению публичной власти.

В мировой практике известны различные виды организационных схем ГЧП, реализуемых в рамках концессионных соглашений. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов распределения ответственности между сторонами за проведение различных видов работ (в том числе, строительства, эксплуатации, управления и др.) [2], [4], [5]. Наиболее полная классификация, отражающая как общие черты концессионных схем (в пределах групп), так и их существенные отличия и особенности, проявляющие в экономической природе и сущности складывающихся отношений, а также в конкретных положениях договора (предмете, составе возникающих отношений, масштабе и границах ответственности сторон) представлена в табл. 1.

Таблица 1

## Организационные схемы реализации проектов в рамках концессионных соглашений

Концессионная схема	Характеристика
<p><i>I. Концессии, предусматривающие строительство инфраструктурного объекта «с нуля» (Greenfield Projects).</i></p> <p>Схемы, в которых частный сектор осуществляет строительство и эксплуатацию нового инфраструктурного объекта в течение периода соглашения, по истечении которого объект может быть возвращен государству. Государство обычно обеспечивает частной компании гарантию минимального дохода через выкуп услуг инфраструктурных объектов на длительный период или компенсацию минимального трафика.</p>	
- Схема «Строительство, владение и эксплуатация» (Build, Own, and Operate - BOO)	Схема, в которой частный инвестор осуществляет строительство объекта, принимая на себя риски. Государство, предоставившее частному инвестору необходимые права и землеотводы, определяет в силу заключенного контракта условия эксплуатации – регулирует доступ к объекту, цены, планы развития.
- Схема «Строительство, владение, эксплуатация и передача» (Build, Own, Operate, and Transfer - BOOT)	Схема, в которой частный инвестор осуществляет строительство, владение и эксплуатацию нового инфраструктурного объекта с учетом требований соглашения, заключенного с государственным заказчиком; собственность на объект переходит к последнему после окончания этого соглашения.
- Схема «Строительство, эксплуатация и передача» (Build, Operate, and Transfer - BOT)	Схема, в которой частный инвестор осуществляет строительство и эксплуатацию нового инфраструктурного объекта, принимая на себя риски, затем передает его государству по окончании срока действия соглашения. Частный инвестор может иметь право собственности на созданные объекты в течение контрактного периода.
- Схема «Строительство, аренда и передача» (Build, Lease, and Transfer - BLT)	Схема, в которой частный инвестор осуществляет строительство нового инфраструктурного объекта, принимая на себя собственные риски, передает готовый объект в собственность государству, затем арендует и эксплуатирует его, принимая на себя все риски до окончания срока аренды.
- Схема «Строительство, передача и эксплуатация»	Схема, в которой частный инвестор осуществляет строительство и эксплуатацию нового инфраструктурного

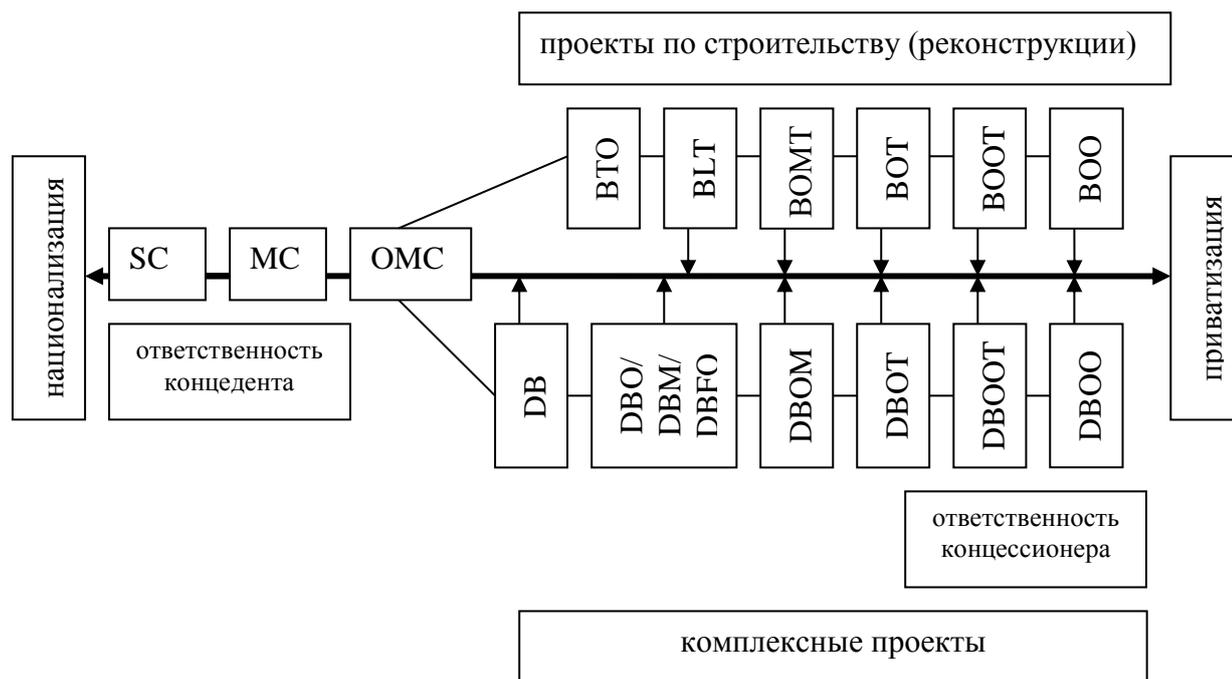
Концессионная схема	Характеристика
<i>(Build, Transfer, and Operate - BTO)</i>	объекта, принимая на себя собственные риски; при этом объект принимается концедентом в собственность по завершении стадии строительства.
<p><i>II. Концессии, предусматривающие восстановление инфраструктурного объекта («концессии на расширение»).</i></p> <p>Схемы, в которых частный сектор осуществляет восстановление (реконструкцию) инфраструктурного объекта, принимая на себя управление принадлежащей государству собственностью (инфраструктурным объектом) и значительные инвестиционные риски в течение определенного периода.</p>	
- <i>Схема «Восстановление (реконструкция), эксплуатация и передача» (Rehabilitate, Operate, and Transfer – ROT)</i>	Схема, в которой частный инвестор восстанавливает (реконструирует) существующий объект, эксплуатирует его на протяжении установленного договором срока, принимая на себя связанные с этим риски, после возвращает государству.
- <i>Схема «Восстановление, аренда и передача» (Rehabilitate, Lease or Rent, and Transfer – RLT)</i>	Схема, в которой частный инвестор восстанавливает (реконструирует) существующий объект, затем его арендует или берет у государственного собственника в лизинг на оговоренный в контракте период времени, принимая все риски, после возвращает государству.
- <i>Схема «Строительство, восстановление (реконструкция), управление и передача (Build, Rehabilitate, Operate, and Transfer – BROT)</i>	Схема, в которой частный инвестор осуществляет новое строительство (реконструкцию) инфраструктурного объекта, затем эксплуатирует его на протяжении установленного договором срока, принимая на себя все связанные с этим риски, после возвращает государству.
<p><i>III. Концессии, предусматривающие проектирование инфраструктурного объекта.</i></p> <p>Схемы, в которых частный сектор осуществляет проектирование, строительство, эксплуатацию и финансирование инфраструктурного объекта без обязательного возврата его государству.</p>	
- <i>Схема «Проектирование и строительство» (Design, and Build - DB)</i>	Схема реализации проекта, в которой частный инвестор (в виде одной компании, консорциума, совместного предприятия или других организаций, собранных для конкретного проекта) обязуется выполнить контракт на фиксированную сумму для

Концессионная схема	Характеристика
	обеих услуг: проектирование и строительство.
- Схема «Проектирование, строительство и эксплуатация/содержание» (Design, and Build, and Operate/Maintain – DBO/DBM)	Схема комплексного партнерства, которая объединяет в себе контрактные обязательства частного партнера в модели DB – проектирование и строительство с эксплуатацией /техническим обслуживанием. На обязательства частного сектора, обеспеченные единым контрактом, накладывается государственное финансирование проекта.
- Схема «Проектирование, конкурс и строительство» (Design, Bid, and Build - DBB)	Схема реализации проекта, в которой государственный сектор заключает с подрядными организациями отдельные договоры на проектирование, строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры при полном государственном финансировании проекта и принятии государством на себя всех видов связанных с его осуществлением рисков.
- Схема «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация» (Design, Build, Finance and Operate – DBFO)	Схема, в которой частный партнер проектирует инфраструктурный объект в соответствии с требованиями государственных органов, финансирует его строительство, эксплуатирует генерирующую доходы инфраструктуру в обмен на право сбора доходов в течение срока действия договора. По истечении последнего активы могут быть возвращены государству, если это предусмотрено условиями контракта.
<i>IV. Контракты на управление и предоставление услуг.</i>	
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).	В модели государство оплачивает частной компании ее расходы по управлению объектами инфраструктуры; за эксплуатационные риски несет ответственность государство.
- Контракт на управление и эксплуатацию (Operation and Management Contract – OMC).	Соглашение между государственным органом и частной компанией в соответствии с которым ответственность за управление и эксплуатацию инфраструктурного объекта передается частному сектору. Вознаграждение частному сектору выплачивается на фиксированной или дифференцированной основе, с учетом премий, связанных с

Концессионная схема	Характеристика
	достижением конкретных целевых показателей.
- <i>Сервисный контракт (Service Contract - SC)</i>	Соглашение между государственным органом и частной компанией о передаче в краткосрочную эксплуатацию государственных активов (инфраструктурных объектов) частной компании. Управление, контроль и инвестиционные обязательства остаются у государства, сохраняющего за собой финансовые риски.

Анализ зарубежной практики реализации инвестиционных проектов в рамках концессионных соглашений свидетельствует, что при формировании организационных моделей не происходит значительного вторжения в отношения собственности; созданные в результате партнерства инфраструктурные объекты не становятся ни приватизированными, ни национализированными, в большинстве случаев они остаются в собственности государства. В рамках созданного партнерства происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие реализовывать потенциал частнопредпринимательской инициативы, направленной на расширение участия частного бизнеса в выполнении части организационных, экономических, управленческих и иных функций, сохраняя за государством определенную степень хозяйственной активности.

Нижеприведенная схема (Рис. 1) иллюстрирует степень повышения (либо понижения) возможного участия частного предпринимательства в совместных с государством проектах в зависимости от избранной организационной модели и масштабов передачи правомочий собственности частному бизнесу. Крайние виды представляют простые контрактные отношения с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности. Между крайними вариантами расположено множество возможных видов государственно-частных отношений, основанных на сочетании и разделении правомочий собственности между государством и частным инвестором, а также на допустимых пределах их конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности (создание (реконструкция), эксплуатация, управление).



**Рис. 1. Основные организационные схемы взаимодействия государства и частного сектора в рамках концессионных соглашений.**

Анализ представленных организационных схем позволяет заключить, что с точки зрения режима собственности на эксплуатируемый объект выделяют концессионные схемы, объектом которых являются материальные имущественные комплексы (схемы BOO, BOT, BOOT, ROT и другие) и схемы, объектом которых является осуществление определенной деятельности: контракты на управление (Management Contract), контракты на управление и эксплуатацию (Operation and Management Contract), контракты на предоставление услуг (Service Contract). Первая группа объединяет концессионные схемы, предусматривающие строительство инфраструктурного объекта «с нуля» (Greenfield Projects), восстановление инфраструктурного объекта («концессии на расширение») и концессионные схемы, связанные с проектированием инфраструктурного объекта.

В рамках первой группы предусматривается строительство нового инфраструктурного объекта и эксплуатация его концессионером в течение периода соглашения, достаточного для окупаемости вложенных средств, по истечении которого объект в ряде случаев по праву собственности переходит государству.

Из числа концессионных схем первой группы выделяется схема BOO (Build, Own, and Operate - «Строительство, владение и эксплуатация»), близкая по сути к формам открытой приватизации, согласно которой орган государственной власти предоставляет частному инвестору право на строительство, владение и эксплуатацию объекта инфраструктуры и определенные гарантии, обеспечивающие возврат вложенных средств (гарантии минимального дохода через выкуп услуг инфраструктурных объектов на длительный период или компенсацию минимального трафика).

Так же как и в предыдущей схеме в модели BOOT (Build, Own, Operate, and Transfer - «Строительство, владение, эксплуатация и передача») частный инвестор осуществляет строительство

инфраструктурного объекта и управление им на правах частной собственности в течение концессионного периода. Но в отличие от схемы ВОО, в данной модели предполагается возможность передачи концеденту права собственности на построенный концессионером инфраструктурный объект в конце концессионного периода.

Организационный механизм схемы BOT (Build, Operate, and Transfer - «Строительство, эксплуатация и передача») аналогичен предыдущему за исключением того, что концессионер после завершения этапа строительства получает лишь право эксплуатации (но не владения) сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств.

При использовании механизма BOMT, в основе которого лежит схема BOT, специальный акцент делается на ответственности частного инвестора за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

Построенная на основе модели BOT с использованием арендного механизма схема BLT предусматривает, что частный инвестор осуществляет строительство нового инфраструктурного объекта, передает готовый объект в собственность государству, после арендует и эксплуатирует его, принимая на себя все риски до окончания срока аренды.

Комплексной моделью ГЧП, реализуемой в рамках концессионного соглашения выступает схема ВТО (Build, Transfer, and Operate - «Строительство, передача и эксплуатация»), предусматривающая возложение на частного инвестора ответственности за строительство (либо проектирование и строительство) и эксплуатацию инфраструктурного объекта. Особенностью данной схемы выступает возможность передачи права собственности на построенный концессионером объект концеденту сразу после завершения этапа строительства. Объединение возникающих на разных этапах реализации проекта потенциальных рисков в рамках одного договора, с одной стороны, не требует от государства значительных бюджетных средств на эксплуатацию объекта; а с другой – побуждает инвестора к увеличению эффективности реализации проекта [5].

В рамках концессионной модели, направленной на расширение деятельности и предусматривающей принятие частным сектором управления принадлежащей государству собственностью и значительных инвестиционных рисков в течение определенного периода, возможны различные варианты концессионных отношений (ROT, RLT, BROT), основанные на сочетании и разделении правомочий собственности между государством и частным инвестором по аналогии с описанными выше.

Концессионные схемы, предусматривающие проектирование (модели DB, DBB, DBO, DBOOT и другие) выступают в виде интегрированных, предусматривающих не только строительство и управление концессионным объектом, но и его проектирование, осуществляемое концессионером на ранних стадиях разработки проекта.

Кроме перечисленных выше механизмов, предполагающих различные соотношения правомочий и обязательств обеих сторон партнерства, существует ряд типовых специализированных контрактов концессионного типа (Management Contract, Operation and Management Contract, Service Contract).

Особенностью представленных контрактов выступает возложение полной либо частичной ответственности на частного партнера за обеспечение предоставления сервисно-инфраструктурных услуг. При этом с пользователей указанных услуг или объектов инфраструктуры взимаются денежные сборы в качестве платы за пользование, которые поступают государственному партнеру, а после часть из них выплачивается частному сектору в виде вознаграждения за предоставление указанных услуг. Кроме того, гарантии предоставления услуг или возможностей пользования инфраструктурой обеспечиваются государством [5].

Рассмотренные концессионные схемы и их адаптированные варианты с их характерными особенностями широко применяются в странах Америки и Европейского союза. Такое разнообразие концессионных схем и их подвидов обеспечивает необходимую гибкость в соответствии с ожиданиями государства при широком охвате реальных условий осуществления инвестиционных проектов федерального и регионального значения.

### **Использование мирового опыта реализации проектов в рамках концессионных соглашений в инновационном развитии экономических систем минерально-сырьевой специализации РФ**

Российская экономика и общество институционально слабо подготовлены к использованию концессионных механизмов: отсутствуют концепция и стратегия перехода на концессионный механизм хозяйствования, неясен инструментарий государственного регулирования деятельности концессионных предприятий, ощущается недостаток комплексных, научно-обоснованных, подкрепленных конкретными расчетами исследований концессионного механизма в целом и в отдельных отраслях в частности. Специфика современного и во многом предварительного этапа реформирования государственной собственности на основе концессий в России заключается в том, что создается законодательная база и параллельно отрабатывается реальный механизм функционирования концессионных объектов [6].

Формирование законодательной основы концессионных отношений в РФ происходит под сильным воздействием европейского и американского концессионного механизма. В современном российском праве отсутствуют понятия публично-правовой и частно-правовой собственности государства и муниципальных образований, характерных для большинства развитых западных стран. Поэтому установленная российским законодательством модель концессионного соглашения максимально приближена, в отличие от развитых западных стран, к модели гражданско-правового договора. Она имеет двойственную правовую природу: наряду с частноправовыми положениями содержит ряд публично-правовых элементов, выходящих за рамки гражданского законодательства. Концессионному соглашению присущи все базовые признаки административно-правовой модели, используемой в законодательстве европейских стран, но при этом модель характеризуется минимизацией публичных прерогатив концедента, предоставления ему лишь административно-контрольных полномочий [7].

Согласно российскому законодательству из всех рассмотренных выше основных схем (BOO, BOT, BOOT) только схемы BTO (RTO) и DBO в полной мере соответствуют концепции и требованиям

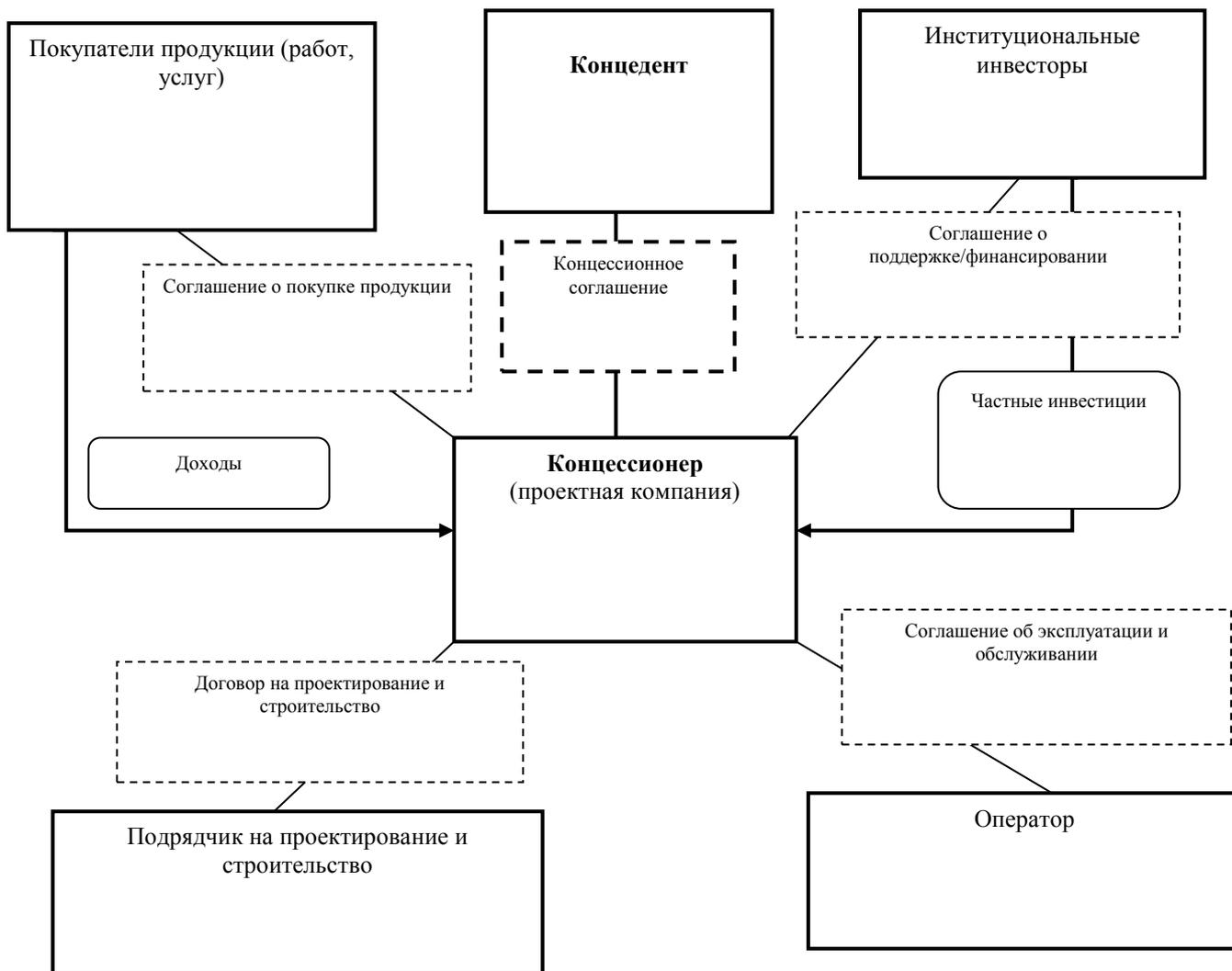
федерального закона и могут быть применимы в рамках закона<sup>1</sup> [7]. Первая схема (ВТО) подразумевает, что предметом концессионного соглашения является строительство нового объекта, введение его в эксплуатацию и последующая эксплуатация в течение определенного периода, (достаточного для окупаемости вложенных средств); используется для реализации крупных инвестиционных проектов (сооружение мостов, дорог, тоннелей и т.п.). Второй сценарий концессии (схема РТО), предусматривающий совершенствование (расширение, реконструкцию, преобразование) уже существующего и функционирующего объекта, чаще применяется в энергетике, коммунальном хозяйстве и социальной сфере.

Использование представленных концессионных схем в отраслевом разрезе возможно на основе разработки типового концессионного соглашения (проформы), позволяющего разрабатывать и внедрять инвестиционные проекты на проектирование, строительство эксплуатацию инфраструктурных объектов. В частности, в целях создания и реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для развития отраслей специализации экономических систем и предприятий горной промышленности, формирующих базис промышленных агломераций, может быть предложена схема DBFO (Design, Build, Finance and Operate - «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация»). Использование представленного механизма во многом обусловлено влиянием отраслевых особенностей. Отраслевые особенности горных предприятий по формированию финансовых ресурсов обусловлены высоким уровнем фондо-, трудо- и материалоемкости производства, особой системой распределения прибыли с отвлечением значительных сумм в финансовые схемы для противодействия рискам, определяют особые отношения с государственным бюджетом. Это, в свою очередь, обуславливает особый характер концессионных схем взаимодействия государства и предприятий горной промышленности при реализации общественно-значимых проектов.

Схема DBFO – наиболее сложная модель ГЧП, включающая в себя необходимость частной стороне обеспечивать и строительную и эксплуатационную эффективность в отличие от предыдущих моделей, что позволяет стимулировать частного сектора к разработке интегрированного решения для управления инфраструктурным проектом, основанным на минимизации суммарных затрат на всех стадиях реализации проекта (включая эксплуатацию и содержание). Возможность предоставления частного финансирования будет зависеть от условий концессионного соглашения в отношении схемы получения дохода, от использования инфраструктурного объекта, а также от уровня 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. В целях результативности предложенной схемы ожидаемый доход от эксплуатации инфраструктурным объектом должен быть обеспечен, то есть надежным, а также достаточным для покрытия всех затрат на реализацию проекта (с учетом резервов на непредвиденные расходы) (Рис. 2).

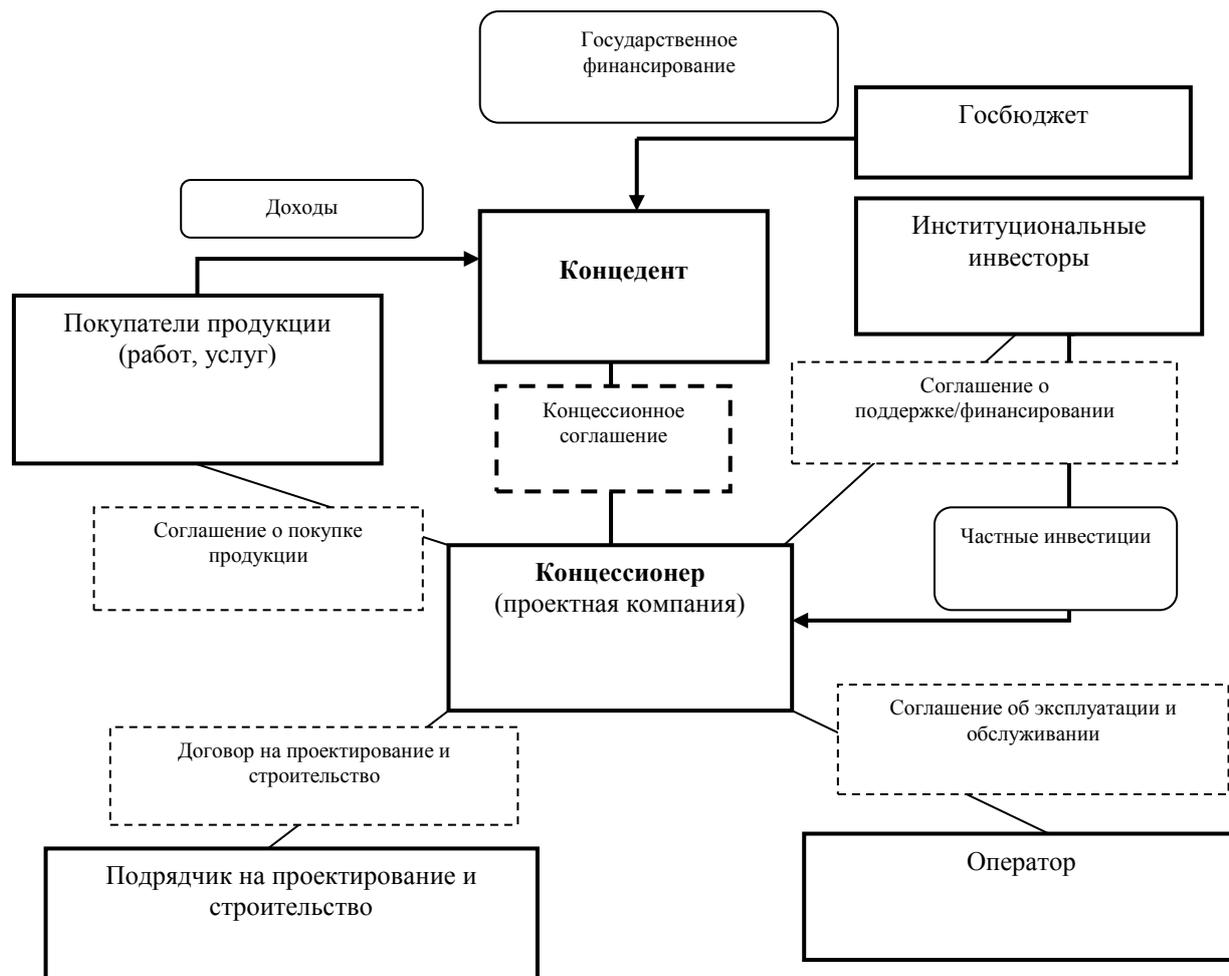
---

<sup>1</sup> Основное отличие вышепредставленных схем друг от друга заключается в факте и времени перехода объекта концессионного соглашения в собственность концедента. 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) [5].



**Рис. 2. Схема «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация (DBFO) (большую часть рисков несет концессионер).**

Если риски спроса несет государство, то объем частного финансирования будет зависеть от объема выделенных государственных средств для реализации проекта (например, сочетание субсидии на строительство и компенсационных платежей) (Рис. 3.) [5].



**Рис. 3. Схема «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация (DBFO) (большую часть рисков несет концедент).**

Поскольку DBFO - интегрированная модель, в основе которой лежит либо схема ВТО, предусматривающая передачу права собственности государству после окончания этапа строительства объекта, либо RTO, предусматривающее реконструкцию инфраструктурного объекта, то представленная модель может реализовываться в различных сценариях. В целях создания инфраструктуры, необходимой для развития агломераций минерально-сырьевой специализации Восточной зоны и части Европейской зоны (Северный район), может быть использована модель DBFO (с основой ВТО). Применение данной схемы в основных ресурсных базах (Востока, Севера и Северо-Востока страны), обусловлено необходимостью проведения большого объема инфраструктурных работ при подготовке МПИ к эксплуатации в малоосвоенных и труднодоступных районах, осложненных влиянием природно-климатических факторов. Фондо-, трудо- и материалоемкость горного производства, обусловленная постоянным перемещением рабочих мест в процессе выемки полезных ископаемых, определяют высокую стоимость проектирования и строительства инфраструктурных объектов, обеспечивающих процесс добычи и переработки полезных ископаемых. В целях повышения инвестиционной привлекательной промышленных агломераций Западной зоны (за исключением регионов Северного района), для которых саморазвитие в большей степени определяется интенсивными факторами производства за счет повышения производительности труда при относительном сокращении потребления топливно-

энергетических ресурсов, может быть предложена модель DBFO (с основой RTO), предусматривающая реконструкцию объектов инфраструктуры производственного и социального назначения. В настоящее время в рамках первого направления реализуются в большей степени федеральные проекты по новому строительству объектов инфраструктуры, необходимые для развития отраслей специализации экономических систем (и горной промышленности в частности): «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»; «Комплексное развитие Нижнего Приангарья»; «Строительство железнодорожной линии Кызыл-Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва». Второе направление в большей мере обуславливает внедрение региональных проектов по формированию инфраструктурного потенциала, необходимого для развития реального сектора экономики, повышения качества государственного и муниципального управления, социального развития в экономических системах Западной зоны [8].

### **Заключение**

Таким образом, анализ мирового опыта реализации общественно-значимых проектов в рамках концессионных соглашений и использование его в инновационном развитии России позволяет заключить:

- концессионные схемы, признанные в большинстве зарубежных стран действенным экономическим механизмом реализации проектов по эффективному использованию инфраструктурных объектов, дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру полномочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения ответственности между сторонами за проведение различных видов работ;
- применение представленных схем в российских условиях ограничивается особенностями институциональной среды, соответствующей рыночным подходам государственного регулирования экономики; национального законодательства, обеспечивающего функционирование концессионных отношений и отраслевых производств, формирующих базис экономических систем;
- использование представленных концессионных схем для развития отраслей специализации экономических систем и предприятий горной промышленности, формирующих базис промышленных агломераций, возможно посредством разработки интегрированной схемы, учитывающей отраслевые особенности и построенной на основе устойчивого модуля известных западных схем.

### **Список литературы:**

1. Бернштейн И.Н. Очерки концессионного права СССР. М.-Л., ГИЗ: 1930. 128 с.
2. Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности. Режим доступа: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.

3. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое пособие для органов государственной власти. 2010 г. 250 с. Режим доступа: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon\\_PPP\\_russian.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf)
4. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030г. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/>.
5. 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.
6. Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в европейском праве. Режим доступа: <http://www.concession.ru/parseDocument.php?DocFName=76>. 3
7. 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). Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117209;fld=134;dst=4294967295;from=73152-0>.
8. Федеральная служба государственной статистики. Электронные ресурсы: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/>.
9. Шихвердиев А.П. Проблемы и пути развития инвестиционной инфраструктуры в северном регионе. Электронные ресурсы: <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2011/2011-3/14/14.htm>.

## References

1. Bernstein I. G. *Otcherki konzessionnogo prava SSSR*. [Essays on the concession law of the USSR]. Moscow-Leningrad., 1930 128 p.
2. Varnavsky V. G. *Konzeptualnye ekonomicheskie i pravovye osnovy konzessionnoi deyatel'nosti* [Conceptual economic and legal bases of concession activity]. Available at: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var>. (accessed 26.09.2014).
3. Delmon D. *Gosudarstvenno-tchastnoe partnerstvo w infrastrukture* [Public-private partnerships in infrastructure]. *Prakticheskoe posobie dlya organow gosudarstvennoy vlasti*. [Practical handbook for public authorities]. Available at: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon\\_PPP\\_russian.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf). (accessed 26.09.2014).
4. *Prognos dolgosrochnogo sozialno-ekonomicheskogo rasvitiya RF na period do 2030 g.* [Long-term socio-economic development prognosis of the Russian Federation for the period until 2030]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/>. (accessed 26.09.2014).
5. *Razrabotka predlozeniy po normatiwnomu obespetcheniju i mehanizmam finansipobanija proektow na uslowijach gosudarstvenno-tchastnogo partnepstwa s prwletcheniem institutow* [Development of proposals on legal provision and mechanisms of funding projects on the terms of state-private partnership with involvement of institutes (Development bank and foreign economic activity)]. *Ottchet po nautchno-issledowatelskoy rabote* [The report on scientific work]. ЗАО «НИПИ ТРТИ» Moscow, 2007.

6. Sosna S.A. *Konzessionnoe soglaschenie – nowy wid dogowora w ewropeyskom prave* [The concession agreement – new type of the contract in the European law]. Available at: <http://www.concession.ru/parseDocument.php?DocFName=76.3>. (accessed 26.09.2014).
7. *O konzessionnykh soglascheniyac. Federalniy zakon ot 06.07.2005, № 115 Fs* [On concession agreements. The federal law of 06.07.2005.g. No 115-FI]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117209;fld=134;dst=4294967295;from=73152-0>. (accessed 26.09.2014).
8. *Federalnaya sluzba gosudarstvennoy statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/>. (accessed 26.09.2014).
9. Shikhverdiev A.P. *Problemy i puti razwitija investizionnoy infrastrukturj w sewernom regione*. [Problems and ways of development of investment infrastructure in the northern region]. Available at: <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2011/2011-3/14/14.htm>. (accessed 26.09.2014).