эффективная уступка

концессии – на службу России

Концессии как форма управления государственной и муниципальной собственностью исторически насчитывают несколько столетий. Практически все железные дороги России были построены на концессионной основе (включая и знаменитую Китайскую восточную железную дорогу). Известно, какое большое значение имели концессии при реализации новой экономической политики в 20-е годы прошлого века. Да и сейчас концессии применяются более чем в 100 странах мира с различным общественным строем, уровнем экономического развития, ментальности нации и лишь современная Россия стоит в стороне от этого, можно сказать, общемирового процесса передачи частному сектору функций управления государственной собственностью посредством концессий.

Варнавский В.Г.
институт мировой экономики и международных отношений РАН

Сейчас, когда готовятся масштабные программы по реформированию естественных монополий в нашей стране, полезно обратиться к мировому и историческому российскому опыту по применению концессий – одного из прогрессивных инструментов хозяйствования, дающего наибольшую свободу частному предпринимательству в его отношениях партнерства с государством. Их можно и нужно поставить на службу России, ее экономике и обществу.

На протяжении последних 10 лет во многих странах мира с рыночной (а по мере отказа от командно-административных методов управления – и с переходной экономикой) складывается новая институциональная структура

хозяйства. Осуществляются значительные изменения в системе экономических отношений государства и частного сектора в контексте либерально-консервативных доктрин развития. Происходящие трансформации затрагивают все сферы деятельности и уровни хозяйствующих субъектов государства. Охватывают всевозможные стороны отношений с частным сектором (функциональные, организационные, финансовые и другие), проявляются не только в национальном, но и в международном и глобальном масштабах. Они совершаются на фоне других фундаментальных процессов формирования новой экономики современного общества: глобализации производства, интернационализации капитала и являются их следствием и продолжением. Главным в партнерстве становится существенное расширение пространства для свободного движения капитала, проникновение частного капитала в те сферы, которые ранее были для него недоступны.

происходящие трансформации затрагивают все сферы деятельности и уровни хозяйствующих субъектов государства

Современные отношения хозяйственного партнерства государства и предпринимательства в рыночной экономике чрезвычайно разнообразны и масштабны. Это – и многочисленные *формы контрактов* на выполнение работ и оказание услуг, *аренда* и *лизинг* государственного имущества, *соглашения о разделе продукции*, *смешанные компании* и, наконец, *концессии*. Все из перечисленных форм отношений активно используются российским государством, кроме концессий.

Что же такое концессия?

В наиболее простом контексте *концессия означает передачу частной компании объекта государственной (муниципальной) собственности* для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации, управления, обслуживания и т.д. на определенных, закрепленных в договоре условиях, на возвратной и платной ос-

нове, в соответствии с концессионным законодательством.

Концессия (лат. concessio – разрешение, уступка) – специфическое хозяйственное явление, имеющее предметом исключительно государственную и муниципальную собственность. Сфера ее правоприменения не распространяется на другие формы собственности.

Цель концессий – удовлетворение общественных нужд и потребностей за счет привлечения средств частного бизнеса и частнохозяйственной инициативы. Объект передается частной компании на срок и за плату. По окончании концессионного периода он должен быть возвращен законному собственнику – государству или муниципальному образованию.

В концессиях частный сектор *обладает наибольшей степенью самостоятельности и свободы в принятии административно-хозяйственных решений,* по сравнению с другими формами партнерства, в том числе и при государственном участии в капитале и акционировании. И в этом смысле форма концессий является более рыночной и прогрессивной, чем контрактные формы партнерства или долевое участие в капитале.

Обладая хозяйственной свободой, концессионер может за счет повышения производительности труда или нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока концессии. Границы свободы концессионера закрепляются в концессионном договоре, подписывая который, концессионер заранее на них соглашается. Степень самостоятельности в принятии им решений, как правило, не изменяется в худшую сторону в течение всего срока концессии. За закрепленные в договоре права и обязанности, а также за рамки разделения сфер деятельности по концессии, не

концессия – специфическое хозяйственное явление, имеющее предметом исключительно государственную и муниципальную собственность

реклама
услуга

могут выйти без существенных для себя последствий ни государство, ни концессионер.

в сравнении с другими формами партнерства концессии наиболее выгодны не только бизнесу, но и государству, и обществу

В сравнении с другими формами партнерства концессии наиболее выгодны не только бизнесу, но и государству, и обществу.

Государство получает дополнительные инвестиции в объекты государственной собственности с передачей рисков (частично или полностью) бизнесу, отказывается от часто несвойственных ему функций прямого управления. Общество получает при этом более качественные товары и услуги на эффективно работающих предприятиях. Контроль государства за тарифами на концессионных предприятиях коммунального обслуживания, железнодорожного транспорта, автодорожного хозяйства, энергетических систем служит для населения гарантией того, что монопольный концессионер в этих отраслях не будет чрезмерно вздувать цены и получать сверхприбыли.

Однако все это лишь потенциально возможные и реализуемые в наибольшей степени в развитых странах достоинства концессий. Для того чтобы они стали реальными, и это показывает опыт других стран, необходимо наличие или создание соответствующей *институциональной среды*, и в первую очередь – сильного правового государства, обеспечивающего принятие законов, их исполнение, прозрачность и должный контроль за деятельностью концессионных компаний. Как правило, недостатка в претендентах со стороны частного сектора на получение концессий нет. *Проблемы начинаются потом, когда в конфликт вступает главная мотивация бизнеса – прибыльность – и основная функция государства – обеспечение интересов общества.*

В современной практике концессий *имеются две принципиально отличные друг от друга как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы* институциональных

преобразований в сфере отношений государства и бизнеса.

Первая схема представляет собой *структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся концепциям развития*, приоритетам и условиям хозяйственной деятельности государства. Разработка и эволюционное врастание новых принципов, норм и правил в действующие институты происходит либо в контексте декларированной новой экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, другие страны Латинской Америки), либо в рамках приспособления, видоизменения, дополнения существующей системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). По такому же пути идут и новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань и др.), а также некоторые из развивающихся стран с определенным, но достаточным для установления партнерских связей «государство-бизнес» уровнем развития рыночных отношений.

Вторая схема связана *с формированием по существу с «нуля» институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства* в хозяйственной жизни. Она реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах. К моменту перехода к рыночным реформам в этих странах сложилась принципиально отличная от развитых государств институциональная среда. Концессионные схемы им пришлось строить практически на нулевом институциональном фундаменте. Первым шагом строительства концессионной экономики стали *законы о концессиях*. В 1990-х годах такие законы были приняты во многих странах мира (Хорватия Черногория Казахстан Киргизия Молдова Болгария Сербия Коста-Рика Украина).

одним из первых шагов должно стать создание единого органа по концессиям на высоком государственном уровне

В современной России имеется значительный

вакуум в законодательстве о предпринимательской деятельности и регламентировании такой деятельности в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, отсутствуют институты публичного права, публичной собственности и другие, в рамках которых функционирует вся система партнерских отношений государства и частного сектора в развитых рыночных экономиках. Поэтому для нашей страны, безусловно, может быть полезен, главным образом, опыт тех стран, которые находятся также как и Россия, в самом начале пути становления концессионной экономики.

Одним из первых шагов по решению данной проблемы должно стать *создание единого органа по концессиям на высоком государственном уровне*, как это сделано в Сербии, Коста-Рике, других странах. Он должен отвечать перед властью и обществом за разработку и осуществление государственной концепции, стратегии и механизма концессионной политики. Такой орган должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой по типу Государственного концессионного комитета периода НЭПа, иметь целью изучение всего спектра проблем концессий – юридических, организационных, финансовых, экономических – и подготовку нормативной, правовой, инструментальной базы для развертывания концессионной экономики в России.

Концессии по своим масштабам, глубине и степени проникновения в систему сложившихся хозяйственных отношений, вполне могут сравниться с приватизационными процессами.

После принятия законодательства концессионными объектами в России уже в ближайшее время могут стать предприятия отраслей социально-производственной инфраструктуры (жилищно-коммунальное хозяйство, автомобильные и железные дороги, порты, транспорт), недра, лесные богатства, муниципальная собственность.

эффективный
консультант