

Немчанинова, М.А. (2015). Анализ международного опыта преодоления проблем совершенствования региональной концессионной политики. *Государственно-частное партнерство*, 2(2), 87–100. doi: [10.18334/ppp.2.2.1860](https://doi.org/10.18334/ppp.2.2.1860)

Язык публикации: русский

---

*Public-Private Partnership, 2015, Volume 2, Issue 2*

# The Analysis of the International Experience in Solving the Problems of the Regional Concessionary Policy Improvement

**Maria Nemchaninova** <sup>1</sup>✉

<sup>1</sup> Far Eastern State Transport University, Khabarovsk, Russian Federation

---

## ABSTRACT

The regional concessionary policy improvement is a prioritized research direction which is important for the implementation of large infrastructure projects. For developing such a policy it is necessary to take into account the international experience in this field. In result of the research, the main directions for the improvement of the public-private partnership projects have been identified, as well as the problems that can obstacle a successful implementation thereof.

---

## KEYWORDS

concessionary policy; concessionary mechanism; regional investment policy

---

## CITATION

Nemchaninova, M.A. (2015). The Analysis of the International Experience in Solving the Problems of the Regional Concessionary Policy Improvement. *Public-Private Partnership*, 2(2), 87–100. doi: [10.18334/ppp.2.2.1860](https://doi.org/10.18334/ppp.2.2.1860)

JEL: E22, L32, R10

Original Research

Language: Russian

Received: 25 Apr 2015, Published: 30 Jun 2015



© Nemchaninova M.A. / Publication: Creative Economy Publishers

This work is licensed under a Creative Commons BY-NC-ND 3.0

---

✉ For correspondence: [pmdel@mail.ru](mailto:pmdel@mail.ru)

## HIGHLIGHTS

---

- ▶ **the use of the European countries' experience in the concessionary policy could help in solving the existing problems of the reforming of the housing and public utilities system, road construction, tourism industry development etc.**
- ▶ **an important moment in the concessionary policy implementation is the necessity for a careful design of the conditions of the concession objects transfer and state control**
- ▶ **at solving the issues of the financial transfers from the concessionary companies to the state it is necessary to take into account the regions' financial interests, and the companies themselves should be registered in the region of their activities, not in Moscow**
- ▶ **the main impediment, especially, at the regional level, is the corruption; without fighting it, no concessionary policy can become successful**

# Анализ международного опыта преодоления проблем совершенствования региональной концессионной политики

Мария Немчанинова <sup>1</sup>✉

<sup>1</sup> Дальневосточный государственный университет путей сообщения, г. Хабаровск

## АННОТАЦИЯ

---

Совершенствование региональной концессионной политики является важным направлением исследований в целях подготовки реализации крупных инфраструктурных проектов. При разработке положений такой политики стоит учитывать и международный опыт при аналогичной деятельности. В результате исследования выявлены основные направления совершенствования проектов государственно-частного партнерства и проблемы, препятствующие их успешной реализации.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

---

концессионная политика; концессионный механизм; региональная инвестиционная политика

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

---

Немчанинова, М.А. (2015). Анализ международного опыта преодоления проблем совершенствования региональной концессионной политики. *Государственно-частное партнерство*, 2(2), 87–100. doi: [10.18334/ppp.2.2.1860](https://doi.org/10.18334/ppp.2.2.1860)

JEL: E22, L32, R10

Язык публикации: русский

© Немчанинова М.А. / Публикация: Издательство «Креативная экономика»

Статья распространяется по лицензии Creative Commons BY-NC-ND 3.0



---

✉ Для связи: [pmdel@mail.ru](mailto:pmdel@mail.ru)

- ▶ использование опыта концессионной политики европейских стран помогло бы в современных условиях решить проблемы реформирования ЖКХ, дорожного строительства, развития индустрии туризма и др.
- ▶ важным моментом в проведении концессионной политики является необходимость детальной проработки условий по передаче концессионных объектов и государственный контроль
- ▶ при решении вопросов финансовых отчислений компаний-концессионеров государству следует учитывать финансовые интересы регионов, а эти компании необходимо регистрировать в регионе их деятельности, а не в Москве
- ▶ главным препятствием, особенно на региональном уровне, является коррупция, и без ее преодоления вряд ли возможно проведение успешной концессионной политики

---

**Об авторах:**

**Немчанинова Мария Александровна**, доцент, заведующая кафедрой финансов и бухгалтерского учета, Дальневосточный государственный университет путей сообщения, г. Хабаровск ([pmdel@mail.ru](mailto:pmdel@mail.ru))

## ***Введение***

Обоснованием применения концессионного механизма является возможность реализации крупных инфраструктурных проектов. Механизм финансирования может варьироваться от ситуации и предоставляемых возможностей. Данная форма инвестирования позволяет привлекать частные инвестиции и замещать ими часть бюджетных расходов. Это является существенным плюсом для отдельного региона или крупной инфраструктурной отрасли, где возможность привлечения частного капитала является важным условием реализации инвестиционных проектов, направленных на высокий экономический или социальный эффект.

На сегодняшний день существует довольно большое число определений, даваемых термину «концессия» или концессионному соглашению. В своей работе мы рассматриваем данные термины с различных позиций. Так, в большинстве европейских стран концессия трактуется как доверительный акт со стороны государства к третьему лицу, которому государственная власть дает определенные полномочия, связанные с полным или частичным управлением объектов, относимых к компетентному управлению государством. При этом форма сотрудничества государства и бизнес-структур может быть совершенно различной: от двустороннего соглашения до частичного управления и обслуживания государственного объекта при принятии на себя третьим лицом всех эксплуатационных рисков.

Однако при подобных соглашениях действуют обязательные к применению и установленные Европейским союзом директивы, в соответствии с которыми проект, где участие государства составляет более половины в общем объеме финансирования концессионного договора, не должен передаваться частному оператору, так как на него начинают распространяться правила, которым подчиняются все государственные проекты в европейских странах.

Если взять за основу данное определение, то следует отметить, что оно будет иметь широкий спектр применения и, соответственно, попадание многих классических форм и содержательных функций от классической терминологии концессии до англо-саксонской модели с применением различных «Build–Operate–Transfer» – схем. В данном случае речь идет о таком определении классической концессии, когда концедент (собственник) поручает концессионеру (оператору)

управление и обеспечение функционирования концессионного объекта за счет последнего с наложением на него всех сопровождающихся рисков. Взамен концедент предоставляет концессионеру различные права и льготы, включая право взимания платежей с потребителей.

Другим примером, распространяемым на указанное определение, может служить так называемая «французская» модель концессии. В этом случае по договору концессии происходит равнозначное разделение сопутствующих рисков, возможность присутствия ограничения рисков, а также заключение сервисных контрактов.

Анализируя уровень современного развития основных стратегически важных секторов российской экономики, необходимо отметить, что в условиях недостатка инвестиционных ресурсов, невозможности полноценного использования собственных средств предприятиями и ограниченности возможного участия государства в крупномасштабных инвестиционных проектах наблюдается острая потребность в совершенствовании проектного подхода к поиску приоритетных форм инвестиционного сотрудничества.

Концессия не является новой формой хозяйствования: во всем мире основные принципы концессионирования, в рамках современного ГЧП, уже давно используются. Это связано с передачей государством управления своей собственностью различным субъектам хозяйственной деятельности. При этом государство всегда оставляло за собой право обязательного участия во всех сделках, касающихся договорных отношений со всеми участниками. Фактически все подобные механизмы базировались на принципах паритетного начала с частичной передачей исключительных прав на объекты социального значения. При этом последние передавались на заранее оговоренных условиях, в том числе с обязательной оговоркой о стоимости и непосредственной роли государства в подобных проектах.

Приводя примеры удачного концессионирования в современной практике, следует выделить разработку концессионных механизмов французскими властями. Первая концессия в современном ее виде существовала более 50 лет назад. Немного позднее подобную форму участия государства в инфраструктурных проектах переняла Испания, где концессионные механизмы были более обоснованы и совершенны. Это показывает практика внедрения указанной формы, результатом которой явились высокие темпы развития государственно-частного партнерства

в этой стране: эффект от внедрения превзошел все европейские страны. В частности за одно десятилетие в Испании была модернизирована практически вся инфраструктура.

Если рассматривать концессионную политику в самых первых истоках ее зарождения, то необходимо отметить, что аналоги концессионных соглашений отмечаются еще с глубокой древности. Судя по архивным документам, первые аналоги концессий появились одновременно с развитием государственности. Можно сказать, что концессии (в примитивных их видах) существуют примерно столько же, сколько существует государство.

Примером может служить история становления и развития Римской империи, где еще в IV в. до н. э. (Немчанинова, Булдыгерова, 2012) существовали свидетельства о передаче прав взимания налоговых платежей и прочих доходов от государственной деятельности, которая получила название «система откупов». Если верить первоисточникам, то впервые сведения о подобной системе были упомянуты в первой книге человечества – Библии. Там повествуется о мытарях – сборщиках налогов и податей в пользу римской казны.

Также из древних источников нам известны факты передачи налогов на откуп. Происходило это ежегодно, на публичных торгах, и в случае если у участника оказывалось недостаточное количество капитала, то создавались компании (*societates*), которые брали на себя откуп различных доходов. Впервые о подобных операциях упоминается в 217 году до Рождества Христова (Немчанинова, Булдыгерова, 2012).

В дальнейшем, с развитием государственности в крупных римских провинциях, государство, учредив в полномочиях особого посредника – прокуратора, стало передавать заинтересованным лицам участки для разработки полезных ископаемых. Это послужило толчком для появления первых простейших договоров, согласно которым устанавливался срок пользования объектом и условия оплаты: часть прибыли, а именно ее десятая часть, уплачивалась в казну и контролировалась упомянутым выше особым прокуратором.

Еще позднее дело коснулось и инфраструктурных проектов. С появлением римских муниципалитетов (аналогов современных муниципалитетов) получила развитие практика передачи управления государственной собственности частным лицам. Данная практика

коснулась таких объектов, как почтовые станции, морские порты, муниципальные рынки и бани<sup>1</sup>.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что уже в древности положили начало идее реализации современных форм государственно-частного партнерства, а именно участию частных структур в управлении объектами, находящимися в сфере интересов государства, при этом последнее сохраняло за собой обязательный контроль над деятельностью в рамках ГЧП.

В период средневековья система откупов, освещенная выше, получила дальнейшее развитие. Первыми систему откупов приняли и начали развивать такие европейские страны, как Голландия, Франция, Испания и Англия. Как в предыдущем анализируемом периоде, имела место частичная передача управления собственностью, принадлежащей государству, частным лицам, называемым современным языком предпринимателями. Однако здесь уже откупа выступали как источник накопления первоначального капитала у заинтересованных лиц.

Если рассматривать более подробно опыт распространения подобной системы, то необходимо начать с Франции как более прогрессивной в этом направлении страны.

Первоначальные сведения о развитии подобной системы датируются XIII веком и касаются такой доходной части государственного бюджета, как налоги. Уже в период правления короля Генриха IV была распространена практика передачи прав на сбор большей части налогов частным лицам, при этом их деятельность касалась практически всех частей французского королевства. Тогда же французы первыми осуществили попытку упорядочить откупную систему. Впервые в истории были введены классификационные признаки по различным группам товаров, подлежащих налогообложению. Так, схожие по функциональному назначению предметы откупа были классифицированы по отдельным группам. Выделились в отдельную категорию таможенные сборы, акцизы на напитки, а также налог на соль.

Дальнейшее распространение откупной системы во Франции повлекло за собой развитие концессионной практики. Первые концессии (как форма уступок прав на объекты государственной собственности) также появились во Франции и были связаны с использованием природных ресурсов.

---

<sup>1</sup> Штоф, А. (1896). *Горное право* (С. 18–20). Санкт-Петербург.

Первая концессия была предоставлена в 1554 году инженеру Адаму де Крапону на сооружение и эксплуатацию Южного канала, построенного в XVII веке и соединившего побережье Атлантики со Средиземным морем (*Carlos, Nicolas, 1990*). Южный канал в этом случае выступил как первый крупный концессионный объект.

Что касается законодательной базы, то и здесь пионерами выступили французские чиновники. Первые законодательные акты, касающиеся концессионной политики в сфере общественных услуг, фиксируются во времена Наполеона. Тогда же был принят и первый французский закон о концессиях.

После этого, во второй половине XIX века, начался период широкомасштабного применения концессий. В этот период французское государство активно привлекало частный бизнес для предоставления услуг в коммунальной сфере. Так, в 1882 г. был заключен контракт муниципальных властей с братьями Перрье, которые обязались поставлять воду в Париж; срок контракта составил 15 лет<sup>2</sup>.

Можно сказать, что это стало отправной точкой, обеспечившей в дальнейшем традиции построения отраслей коммунального обслуживания по концессионной схеме. Необходимо отметить, что до настоящего времени больше половины населения города обеспечиваются водой, поставляемой частными фирмами на условиях коммерческой концессии<sup>3</sup>.

Второй по значимости и срокам распространения концессионной политики страной по праву считается Великобритания. Англичане добились значительных успехов в разработке концессионного законодательства. Уже в XVII веке были законодательно закреплены основные нормы и правила ведения концессионной политики в стране. Благодаря этому государство практически полностью осуществило передачу английским предпринимателям прав на решение вопросов выбора мест, сроков и территорий строительства концессионных объектов, к которым были отнесены каналы, доки и железные дороги.

Однако английские власти и здесь продвинулись по части законодательных установок, оставив за собой право выдачи официального разрешения на строительство дорог, установив при этом специальные пункты сбора оговоренной платы за проезд (*Вахтинская, 2008; С. 64*).

<sup>2</sup> Варнавский, В.Г. (2004). Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности. *Фельд-Почта*, 29.

<sup>3</sup> Там же.

Следующей страной, заслуживающей особого внимания, на наш взгляд, является Италия, где с помощью концессионных механизмов были построены и сданы в эксплуатацию практически все железнодорожные линии.

Особенностью, выделяющей указанную страну в ряде европейских стран, которые первыми открыли для себя преимущества концессионной политики, является более детальная проработка условий по передаче частным лицам концессионных объектов. На основе объединения железных дорог Италии, построенных также на концессионных условиях, были созданы концессионные компании, которые поделили сферы влияния по всем железнодорожным линиям страны. Кроме того, в 1884 году была заключена первая долгосрочная концессия сроком пользования на 60 лет. Участниками этой концессии стали государство и три частные компании<sup>4</sup>. Среди условий реализации данной концессии были предусмотрены государственный контроль по строительству и эксплуатации дорог, обозначены обязательные отчисления компаний-концессионеров в казну государства, а также немаловажным условием явилось строительство последними новых транспортных линий.

Таким образом, рассмотрев основные этапы становления первых европейских инфраструктурных концессий, которые близки современному пониманию, следует отметить связь указанных событий с кризисом управления и государственного финансирования в европейских странах. К преодолению последствий данного кризиса государственные власти подошли по-разному. В Европе сложились две альтернативные модели взаимоотношений между государством и частным бизнесом. Впоследствии они получили название «британская» и «французская».

В результате британской политики передачи преимущественного права принятия решений по строительству инфраструктурных объектов в Великобритании сложилась частноправовая либеральная модель государственно-частного партнерства.

Во Франции государственная политика развивалась в несколько ином контексте. Власти практически полностью оставили за собой контролируемую функцию в развитии инфраструктурных объектов. В анализируемый период во Франции был создан государственный орган, контролирующий строительство железных дорог. Сложилась публично-правовая модель взаимодействия бизнеса и государства, а концессионный договор явился административно-правовым актом.

---

<sup>4</sup> *Железнодорожный транспорт* (1994). М.: Большая российская энциклопедия.

Что касается XIX века, то он по праву считается золотым периодом развития концессионной политики. В это время началось бурное строительство железных дорог, многих городских служб: было активно начато строительство водопроводов, очистных сооружений, освещения, транспорта.

В XX веке, в первой его половине, произошло значительное усиление в государственном регулировании экономики многих европейских стран.

Не стала исключением и российская экономика.

Дореволюционная Россия была одной из первых стран, решивших использовать новый на тот момент феномен экспорта иностранного капитала в интересах экономического развития. Так, российское правительство начало осуществлять использование капитала, накопленного другими, в частности европейскими странами в конце XIX – начале XX веков.

С помощью применения концессионных механизмов, реализовавшихся при непосредственном участии иностранного капитала, в нашей стране была построена практически вся сеть железных дорог. Так, к началу XX века было построено 35 тыс. верст пути из общей протяженности в 50 тыс. верст. В процентном соотношении это составило около 70% от общей протяженности железнодорожного полотна<sup>5</sup>. Общая сумма предоставленных в указанный период иностранных займов составила гигантский по тем временам размер – 1,5 млрд золотых рублей.

При этом необходимо отметить, что важнейшим итогом такого грандиозного железнодорожного строительства явилось инициирование цепной реакции во всем народном хозяйстве России того времени. Так, построенные участки железнодорожных линий повлекли за собой скачкообразный рост российской дореволюционной промышленности. Это в первую очередь коснулось такого сектора, как экспортный вывоз российских хлебов в европейские страны. Доходная часть от указанных операций стала основным источником пополнения и накопления в развитии различных отраслей народнохозяйственного комплекса Российской империи.

Анализируя сложившуюся ситуацию, нельзя не отметить существенную роль кредитных учреждений и организаций. Произшедшая цепная реакция явилась толчком для стремительного роста российской промышленности. Стержнем указанного подъема

<sup>5</sup> Донгаров, А.Г. (1990). *Иностранный капитал в России и СССР*. М.: Международные отношения.

послужил всплеск активности кредитных учреждений по кредитованию стратегически важных для страны объектов промышленности. В частности на тот момент уже были построены основные железнодорожные линии, по которым осуществлялись грузовые перевозки внутри страны. Для выхода на внешний рынок требовались дополнительные вливания материальных ресурсов, каковые отсутствовали у государства. Это как раз и явилось фактором, обусловившим потребность развития кредитования в нашей стране. Благодаря выдаваемым кредитам, по большей части иностранным, произошел выход на европейский рынок через практику организации вывоза хлеба за границу, основой чего явилось кредитование заготовок.

В связи с этим появление кредита и привлечение внимания иностранного капитала на российские кредитные учреждения можно считать положительным последствием иностранного стимулирования через концессионное направление развития экономики.

Уже в 1866 году европейскими финансистами было образовано Общество взаимного поземельного кредита<sup>6</sup>. Через крупнейшие европейские банки, в частности через знаменитый Банк Ротшильда, был осуществлен выпуск закладных листов. При этом, несмотря на то, что первые коммерческие банки были созданы исключительно на русские деньги, в дальнейшем организацию коммерческого кредитования взял на себя именно иностранный капитал.

Результатом такой организации стала возможность распространения механизма обмена, в котором приняли активное участие банки и кредитные общества. Так, на конец 1913 года из 19 крупнейших российских банков 11 были созданы фактически на иностранные капиталы. Структура банков представлялась в следующем виде: 4 банка были основаны на германские капиталы, 2 банка – на английские и 5 банков – на французские<sup>7</sup>.

Кроме того, российская промышленность XIX – начала XX веков, предполагала и использование практики создания режима свободной зоны. Причем развитие ее основных элементов происходило в довольно широких масштабах.

Таким образом, данные мероприятия явились серьезным стимулом для развития местной промышленности, а главное – послужили

<sup>6</sup> Донгаров, А.Г. (1990). *Иностранный капитал в России и СССР*. М.: Международные отношения.

<sup>7</sup> Там же.

толчком для освоения и экономического развития окраинных регионов Империи.

### ***Заключение***

Использование опыта концессионной политики европейских стран помогло бы в современных условиях решить проблемы реформирования ЖКХ, дорожного строительства, развития индустрии туризма и др. Вполне допустимо использование концессий с разделением сопутствующих рисков и заключение сервисных контрактов.

Важным моментом в проведении концессионной политики является необходимость детальной проработки условий по передаче концессионных объектов и государственный контроль.

При решении вопросов финансовых отчислений компаний-концессионеров государству следует учитывать финансовые интересы регионов. Эти компании необходимо регистрировать в регионе их деятельности, а не в Москве.

Главным препятствием, особенно на региональном уровне, является коррупция. Без ее преодоления вряд ли возможно проведение успешной концессионной политики.

### **ИСТОЧНИКИ:**

- Вахтинская, И.С. (2008). *Гражданско-правовые признаки концессионного соглашения* (Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03). Москва.
- Немчанинова, М.А. (2012). *Обоснование применения концессионных механизмов для совершенствования региональной инвестиционной политики*. *Российское предпринимательство*, 12, 168–172.
- Немчанинова, М.А., Булдыгерова, Л.Н. (2012). *Концессии как форма привлечения иностранного капитала (из опыта концессионной политики на русском Дальнем Востоке в 20-е годы XX века)*. *Вестник Тихоокеанского государственного университета*, 3, 203–210.
- Carlos, A.M., Nicolas, S. (1990). *Agency problems in early chartered companies: the case of the Hudson's Bay Company*. *The Journal of Economic History*, 50(4), 853–875. doi: [10.1017/S0022050700037852](https://doi.org/10.1017/S0022050700037852)
- Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона* (1890–1907). СПб: Семеновская Типолиитография.
- Osborne, S. (2000). *Public Private Partnership: Theory and Practice in international perspective* (P. 37). Oxford: Routledge.

