

УДК 330.322.2

КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ЭФФЕКТИВНАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА**Халилов Р.Р.,**

Казанский (Приволжский) федеральный университет, Высшая школа бизнеса, Казань

Аннотация. Статья посвящена исследованию современных трендов развития частного-государственного партнерства в области организации инвестиционного процесса. Особое внимание уделено концессионным соглашениям и их основным формам. Рассмотрена история развития концессий в дореволюционной России и показана их роль в становлении и модернизации отдельных отраслей советской экономики. Проанализированы основные показатели развития концессионных соглашений на современном этапе — численность заключенных концессионных соглашений, объем финансирования за счет всех источников, отраслевая структура инвестиций в рамках концессий. Показаны основные преимущества данной формы частного-государственного партнерства перед другими формами инвестиций. Выявлены основные проблемы реализации концессионных соглашений, также возможные направления развития данного вида партнерства. Выделены основные отрасли, в которых концессионные соглашения имеют наилучшее применение: строительство, ЖКХ, создание инфраструктуры и социальные сферы.

Ключевые слова: концессии, концессионные соглашения, частно-государственное партнерство, инвестиции, инвестиционный процесс.

CONCESSION AGREEMENTS AS AN EFFECTIVE FORM OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP**Khalilov R.R.,**

Higher school of Business, Kazan

Abstract. The article is devoted to the study of modern trends of development of private-state partnership in the field of organization of investment process. Special attention is paid to concession agreements and their main forms. The history of concessions development in pre-revolutionary Russia is considered and their role in formation and modernization of individual branches of the Soviet economy is shown. The article analyses main indicators of development of concession agreements at the present stage — the number of concluded concession agreements, the volume of financing at the expense of all sources, the sectoral structure of investments within concessions. The main advantages of this form of public-private partnership over other forms of investment are shown. The main problems of implementation of concession agreements have been identified.

Keywords: concessions, concession agreements, public-private partnership, investments, investment process.

В последние годы идет активный поиск эффективных форм частно-государственного партнерства в области развития российского инвестиционного процесса. Одной из популярных форм становится концессия, интерес к которой растет как со стороны государства, так и со стороны частных, в том числе крупных институциональных инвесторов — негосударственных пенсионных фондов, инвестиционных

фондов, страховых компаний. При этом если раньше с концессией связывались преимущественно зарубежные инвестиции в крупные инфраструктурные проекты, то в настоящее время в реализацию концессионных проектов все больше вовлекается российский бизнес. Формируется и постоянно совершенствуется механизм реализации концессионных соглашений, расширяются организационно-правовые формы концессии, создаются новые финансовые модели привлечения средств от использования кредитных ресурсов, все активнее переходят к выпуску инфраструктурных облигаций, софинансированию проектов, использованию инструментов возвратного финансирования.

Цель исследования

Целью исследования является изучение истории становления концессионных соглашений, выявление основных направлений развития данного вида соглашений как формы реализации частно-государственного партнерства, анализ лучших практик организации концессионных соглашений.

Материалы и методы исследования

При написании статьи использовались общенаучные методы: единство исторического и логического, анализ, синтез, абстракция и др. Каждый из этих методов использовался адекватно его функциональным возможностям для решения соответствующих исследовательских задач.

Развитие концессий в России имеет многовековую историю. Еще в 1836 году концессию на строительство железнодорожного сообщения между Петербургом и Царским Селом получил австрийский инженер Франц Герстнер, что положило начало развитию железнодорожного сообщения в России. А германская фирма Siemens & Halske в 1852 году приобрела концессию на создание в России телеграфных сетей, строительство трамвайных линий в Москве и Петербурге. Датское большое северное телеграфное общество (БСТО) в 1869 году получило концессию на прокладку телеграфных линий в России, протянув их до Владивостока и проложив подводные кабели до Шанхая, Гонконга и Нагасаки, БСТО установило телеграфное сообщение между Европой и Восточной Азией.

В период НЭПа для восстановления и модернизации разрушенной экономики именно концессии стали основной формой привлечения зарубежных инвестиций. В 1920 году Советом народных комиссаров был принят Декрет «Об общих экономических и юридических условиях концессий» [2]. Декрет устанавливал правовые нормы функционирования концессий, гарантировал зарубежным инвесторам сохранность их имущества и защиту от национализации, реквизиции и конфискации, запрещал одностороннее изменение условий концессионного договора любой из участвующих в проекте сторон, в том числе государственным органам. Для работы с зарубежными инвесторами с 1923 по 1937 год при СНК СССР действовал Главный концессионный Комитет (Главконцеском) [7].

В то время концессии были представлены тремя основными формами — чистой концессией, смешанным обществом или контрактом на техническое содействие. В основе концессионного соглашения первого типа лежало обязательство инвестора организовать производство на взятых в концессию предприятиях с правом присвоения доходов от предпринимательской деятельности, но без приобретения прав собственности. При организации смешанного общества, в котором россий-

ские и зарубежные партнеры обладали практически равными правами (сначала 50:50, затем — 51:49), зарубежные фирмы инвестировали капитал и передовые технологии, а советская сторона обеспечивала возможность осуществления хозяйственной деятельности. К третьему типу относился контракт на техническое содействие, получивший название «обратная техническая концессия», с помощью которой СССР получал возможность импортировать передовые западные технологии. Если в период НЭПа преобладали концессии I и II типа, то с середины 1920-х годов последние были заменены договорами о технической помощи, импортом оборудования и целых заводов, что было ближе к концессиям III типа. Лидерами по инвестициям в экономику СССР в этот период были США, Германия, Англия и Франция. В 1923–1933 гг. только в тяжелой промышленности СССР было заключено 170 договоров техпомощи [14].

Наиболее значимыми концессионными соглашениями того периода являются концессии компании A. Hammer Pencil Company Арманда Хаммера на разработку асбестовой шахты на Урале и строительство фабрики канцелярских принадлежностей, концессия германской компании Junkers на 30 лет на строительство завода «Руссо-Балт» в Филях для налаживания самолетостроения, концессия американской компании «Синклер Ойл» на разработку месторождений на Северном Сахалине и др. Реализуя концессионную политику, руководство СССР проводило отбор отраслей промышленности, остро нуждающиеся в зарубежных инвестициях и не способных быстро развиваться без зарубежных технологий, в результате был успешно реализован ряд важнейших инфраструктурных проектов.

С переходом России к рыночным отношениям концессии снова стали получать все большее распространение. Для регулирования их деятельности был принят Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [1]. Отличительными чертами концессии от других инструментов привлечения инвестиций в развитие инфраструктурных проектов является договорной характер долгосрочного сотрудничества публичных и частных партнеров, в соответствии с которым концессионеру (частному инвестору) предоставляется право владения и пользования объектом концессии, с сохранением права собственности за концедентом.

Концедентом является Российская Федерация, от имени которой могут выступать Правительство РФ, уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, субъект РФ, орган государственной власти субъекта РФ, муниципалитет, орган местного самоуправления, а также государственная компания. Концессионер — «это индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо, либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица» [1].

Ежегодный «Мониторинг концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве (ГЧП), соглашений о муниципально-частном партнерстве (МЧП)» [10] свидетельствует о стабильном росте в течении нескольких лет как числа заключенных концессионных соглашений, так и их объемов финансирования из всех источников на стадии создания объекта концессионного соглашения.

Как наглядно показано на рис. 1, только в 2020 году в связи с пандемией ковид-19 наблюдалось некоторое снижение количества заключенных концессионных соглашений, в последующие же годы число концессионных соглашений стабильно росло.

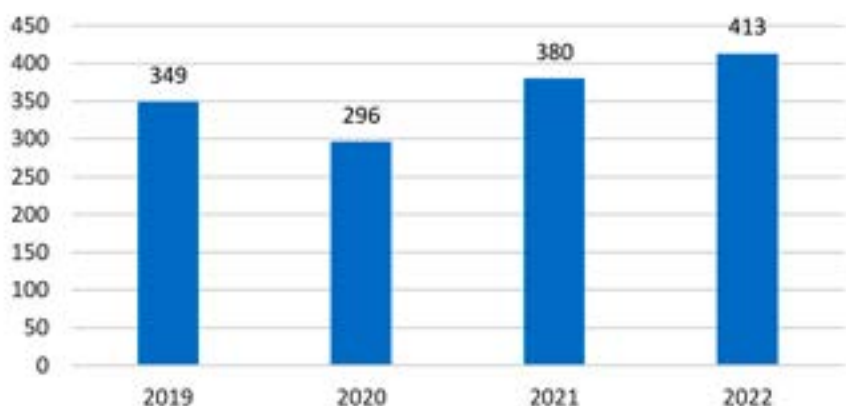


Рис. 1. Количество заключенных концессионных соглашений в период с 2019-2022 гг. (шт) [10]

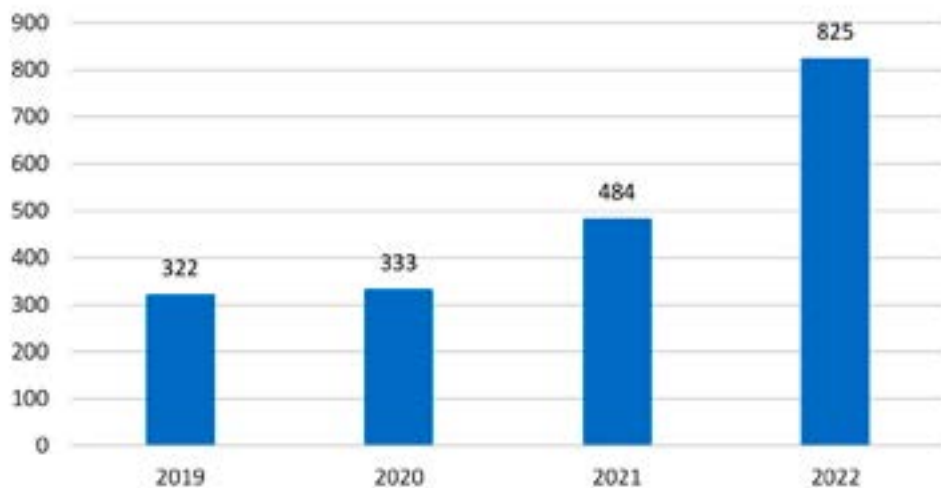


Рис. 2. Объем финансирования на стадии создания (реконструкции) объекта за счет всех источников по концессионным соглашениям, заключенным в период с 2019-2022 гг. (млрд руб.) [10]

Еще более существенным является рост объемов финансирования концессионных соглашений, увеличившийся за период с 2019 по 2022 годы в 2,6 раза (рис.2).

Особое влияние на развитие концессий как инструмента частно-государственного партнерства оказало принятие в 2021 году ряда постановлений Правительства РФ, которые были направлены на привлечение инвесторов в социальную сферу, дорожное строительство, ЖКХ, переработку отходов. Так, постановлением Правительства РФ №247 от 22 февраля 2021 года в государственную программу «Развитие образования» был внесен ряд дополнений и изменений, позволивших запустить предоставление «демографической субсидии», направленной на реализацию концессий для строительства новых школ в городах и муниципальных образованиях. Одним из наиболее активных концессионеров стало ООО «ПроШкола» и ее дочер-

ние общества, с которыми согласно решению Правительства РФ с целью ускорения реализации данной программы разрешено заключать концессионные соглашения без проведения торгов. В Республике Татарстан с ООО «ПроШкола» также заключено несколько концессионных соглашений, на строительство общеобразовательных школ [13].

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2021 года №1268 в рамках федерального проекта «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» запустило программу строительства кампусов для проживания студентов и научных сотрудников на основе концессионных соглашений. Для успешной реализации данного проекта статус его агента получил ВЭБ.РФ. По итогам 2022 года коммерческое закрытие прошли 3 концессионных соглашения в рамках строительства университетских кампусов на 55,3 млрд руб. [3].

Постановлениями Правительства РФ №1466 от 2 сентября 2021 года и №1509 от 7 сентября 2021 года для привлечения частных инвесторов в создание объектов социальной инфраструктуры в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) был также запущен механизм «дальневосточной концессии». Концедентом от имени РФ в рамках реализации данной программы выступает Минвостокразвития России. Предполагается, что сроки реализации подобных концессионных соглашений составят не менее 10 лет, при этом инвестору гарантировано возмещение затрат до 100% в течение 10–20 лет после ввода объекта в строй. Одним из первых проектов, реализуемых в ДФО с помощью механизма дальневосточной концессии, стало концессионное соглашение по строительству объектов специализированной и первичной медицинской помощи в г. Магадане на 31,5 млрд рублей [4]. Наряду с дальневосточной, принята программа поддержки арктической концессии. В рамках данных программ ожидается приток инвестиций в центры экономического роста ДФО и Арктической зоны.

Крупные концессионные проекты реализуются и в транспортной сфере. Примером может служить концессионное соглашение по строительству аэропорта совместного базирования Левашово в г. Санкт-Петербурге (41 млрд руб.), которое предполагает реконструкцию взлетно-посадочной полосы, строительство новых объектов инфраструктуры и возведение аэровокзального комплекса. Концессионер – ООО Авиапредприятие «Газпром авиа». На основе концессионного соглашения между властями Амурской области и «Аэропорты Регионов» с целью расширения маршрутной сети идет строительство и реконструкция объектов инфраструктуры международного аэропорта Благовещенск (Игнатьево) (7 млрд руб.). Из уже реализованных концессионных проектов хочется особо отметить строительство автотрассы М11 «Москва – Санкт-Петербург», которая изменила ландшафт сразу нескольких областей, оказала огромное влияние на развитие территорий, прилегающих к трассе, занятость, ускорила доставку грузов и улучшила работу пассажирского транспорта.

Как показала статистика, в 2022 году большинство концессионных соглашений было заключено в ЖКХ (65%), социальной сфере (27,6%) и в проектах по развитию транспорта (5%) (рис.3). Рост концессионных соглашений в ЖКХ связан с высокой степенью износа тепло и водопроводных сетей, замена которых невозможна без привлечения частных инвестиций [11]. Также остро стоит вопрос с переработкой отходов, именно поэтому для решения указанных проблем активно применяется механизм ГЧП в форме концессионных соглашений, число которых только за последние 1,5 года выросло в 2 раза. Сегодня набирают популярность концессии в российские проекты по сохранению культурного наследия и создание туристических кластеров [5].



Рис. 3. Количество заключенных в 2022 году концессионных соглашений по сферам реализации (шт.) [10]

В отличие от России, в развитых странах доминирующей отраслью является транспортная, на которую приходится свыше 70 % всех концессионных соглашений [6]. На втором месте находится социальная сфера – около 16 %. Коммунальная отрасль стоит на третьем месте с долей рынка в 2–3 % по числу заключенных концессий [8].

К основным преимуществам концессии можно отнести:

- ясность прав и обязанностей как концедента, так и концессионера, которые регулируются Федеральным законом «О концессионных соглашениях»;
- однозначность толкования предмета концессионного соглашения – строительство, реконструкция или предоставление технологии;
- возврат инвестору привлеченных в проект финансовых средств с гарантированным доходом и возмещением расходов в установленный временной период после завершения действия концессионного соглашения;
- внедрение принципов стандартизации при подготовке концессионных проектов;
- отработанный механизм разрешения концессионных споров;
- публичность в проведении концессионного конкурса;
- возможность применения концессионером разнообразных инструментов привлечения средств для финансирования проектов.

Между тем, практика реализации концессионных соглашений выявила достаточное количество проблем. Среди них можно выделить:

- не всегда четко прописаны условия концессионного соглашения (размер инвестиций, ключевые показатели, механизм возмещения инвестиционных вложений);
- на практике сроки реализации концессионного проекта могут не соответствовать срокам покрытия расходов частных инвесторов;
- трудности прогнозирования долгосрочных показателей концессионного соглашения, учета изменений конъюнктуры рынка, политической и экономической ситуации;
- сложность в реализации соглашений межмуниципальных концессий.

В настоящее время идет большая работа по решению вышеперечисленных проблем — устраняется неоднозначность толкования бюджетного законодательства при субсидировании ГЧП-проектов, совершенствуется механизм мониторинга реализации концессионных соглашений, совершенствуются правила казначейского сопровождения концессий, для реализации IT-проектов заключаются контракты жизненного цикла, принимаются меры для снижения рисков концессионеров, разрабатываются программы акселерации ГЧП-проектов и многое другое.

Для подготовки и успешной реализации растущего числа ГЧП-проектов создана платформа «Росинфра», с помощью которой упрощается взаимодействие участников рынка, сокращаются сроки и издержки на подготовку и запуск ГЧП-проектов, составляются дорожные карты реализации концессионных соглашений. Запускаемые новые сервисы и постоянно обновляемые приложения, а также созданные отраслевые разделы позволяют участникам оперативно находить всю необходимую информацию применительно к конкретной отрасли.

Выводы

Как показало проведенное исследование, трендом последних нескольких лет стало активное развитие частно-государственного партнерства в области реализации инвестиционных проектов. Этому способствовало совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей механизм реализации ГЧП-проектов, принятие ряда мер для снижения рисков участников проектов, появление новых инструментов софинансирования. Одной из основных форм частно-государственного партнерства стали концессионные соглашения, которые сегодня расширили отраслевую направленность и активно развиваются в сфере ЖКХ, строительстве, транспортной инфраструктуры, сохранении объектов культурного наследия, строительстве объектов социальной сферы. Как показывают проведенные исследования, у проектов подобного типа большой потенциал и его реализация будет способствовать активизации инвестиционных процессов в российской экономике.

Литература

1. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (дата обращения 30.09.2023).
2. Декрет СНК РСФСР «Об общих экономических и юридических условиях концессий». г. Москва, 23.11.1920 // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства. 1920. № 91, ст. 481.
3. Аналитический дайджест: Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2022 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/document/1a2a971b7067b0838f3e89496629e0cb.pdf> (дата обращения 30.09.2023).
4. Аналитический обзор: Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2021 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosinfra.ru/files/analytic/496/document/b6a4ea763ded19c57ed2e289642c8fb2.pdf> (дата обращения 30.09.2023).
5. Бардаханова Т.Б. и др. Концессии в сфере туризма в национальных парках: особенности и этапы разработки // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2021. № 3. С. 8-18.
6. Варшавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. М.: ИМЭМО РАН. 2002. Т. 189. С. 2.

7. Денисова Л.Н. Нефть и концессии // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 3. С. 44-47.
8. Исаева Н.А., Пономарёва Д.Г. Привлечение частных инвестиций в экономику России посредством концессионных соглашений // Вестник НГУЭУ. 2022. № 1. С. 224-237.
9. Кулеева И.Ю. Проблемы и противоречия законодательного регулирования договора коммерческой концессии в Российской Федерации и в зарубежных странах // Современное право. 2019. № 3. С. 74-79.
10. Мониторинг проектов в сфере государственно-частного партнерства. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/ (дата обращения 30.09.2023).
11. Нефёдкин В.И., Фадеева О.П., Гинзбург Д.Р. Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2019. № 3 (537). С. 37-56.
12. Полякова И.С., Нелюбов А.В. Концессии в системе ЖКХ: анализ тенденций 2019-2020 гг. и перспективы развития // Экономика и предпринимательство. 2020. № 11. С. 1191-1194.
13. Реестр концессионных соглашений Республики Татарстан на 01.01.2023. [Электронный ресурс]. URL: <https://tida.tatarstan.ru/reestrGCHP.htm> (дата обращения 30.09.2023).
14. Шпотов Б.М. Западные источники индустриализации СССР (конец 1920-х – 1930-е гг.). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/data/792/648/1237/guvshe.pdf> (дата обращения 30.09.2023).