

КОНЦЕССИОННЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2011 Л.И. Юзвович*

Ключевые слова: концессия, привлечение инвестиций, концессионная деятельность, государственно-частное партнерство.

Рассматривается система экономических отношений, связанных с привлечением инвестиций через такой инструмент, как концессии, которая базируется на общих принципах инвестиционной политики государства. Главное содержание данного блока материализуется в обеспечении проведения соответствующей инвестиционной политики государства на условиях государственно-частного партнерства. Рассмотрены также сферы применения концессионных договоров, определены достоинства и недостатки концессионной деятельности в России.

Возможные варианты инвестиционного развития любой страны можно свести к спектру финансово-экономических моделей, и каждую из них модифицировать и конкретизировать применительно к отдельно взятому государству. В экономической литературе системная характеристика возможных моделей инвестиционного развития отсутствует, но отдельно взятые инструменты обстоятельно рассматриваются в научных публикациях отечественных и зарубежных ученых, экономистов и юристов¹.

Концессионная схема имеет многовековую историю. Она восходит к Древней Греции и Римской империи. В XVII-XVIII вв. концессии использовались при строительстве каналов и мостов. XIX в. стал золотым веком концессий как железных дорог, так и всех городских служб: водопровода, очистных сооружений, освещения, транспорта².

В реальной действительности сложного и масштабного современного хозяйства сочетание рыночных механизмов и государственных инструментов регулирования в единую систему жизненно необходимо.

Концессии как инструмент привлечения частных инвестиций представляют собой систему договоров между государством и частным инвестором в отношении государственной или муниципальной собственности или монопольных видов деятельности³. Таким образом, предметом (и одним из отличительных признаков) концессии является государственная или муниципальная собственность,

а также вид хозяйственной деятельности, на который распространяется монополия государства.

Различные теории концессий под данной категорией понимают акт, посредством которого государство наделяет частное лицо правом участвовать в осуществлении некоторых из своих функций в хозяйственной сфере.

Концессионный договор представляет собой одну из форм привлечения инвестиций в экономику, используемую многими странами. В условиях острой нехватки инвестиционных ресурсов применение такой привлекательной для инвестора формы вложения средств могло бы дать значительные выгоды, обеспечить приток долгосрочных инвестиций в национальную экономику⁴.

В России закон "О концессионных соглашениях" был принят в 2005 г. Целями данного закона являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ услуг, предоставляемых потребителям.

В настоящее время предстоит разработать современную законодательную базу регулирования отношений, связанных с использованием государственной собственности, состоящую из комплекса основополагающих законодательных актов: земельный кодекс, закон о государственной собственности (или

* Юзвович Лариса Ивановна, кандидат экономических наук, доцент Уральского государственного университета им. А.М. Горького, г. Екатеринбург. E-mail: yuzvovich@bk.ru.

имуществам), закон об аренде земли, закон о природных ресурсах⁵. Дело в том, что благодаря выработке гражданско-правовой, договорной системы отношений государства с инвестором (независимо от национальной принадлежности) закон о концессиях должен улучшить инвестиционный климат в России.

Концессии дифференцируются не только по отраслевой принадлежности, но и в зависимости от объема передаваемых концессионеру прав собственности, инвестиционных обязательств сторон, разделения рисков между субъектами договорных отношений, ответственности за различные виды работ (строительство, управление, эксплуатация) и т.д.

С учетом этих факторов выделяют следующие организационные типы концессий⁶:

◆ Строительство, управление, передача (Build, Operate and Transfer, BOT) - традиционная концессия. Концессионная компания осуществляет строительство и эксплуатацию объекта в течение концессионного срока, по истечении которого объект возвращается государству. Она имеет право пользования, но не владения концессионным объектом.

◆ Браунфилд-контракт (Brownfield contract) - традиционная концессия. Предметом ее выступает деятельность по расширению, восстановлению или реконструкции существующего объекта, не включающая нового строительства.

◆ Строительство, владение, управление (Build, Own and Operate, BOO) - разновидность традиционной концессии, так называемый гринфилд-проект (Greenfield project). Концессионная компания строит новый объект инфраструктуры и управляет им на правах владения и пользования. Концессионный срок не фиксируется.

◆ Строительство, владение, управление, передача (Build, Own, Operate and Transfer, BOOT) - проект типа "гринфилд". Разновидность предыдущего типа концессии с той разницей, что концессионная компания имеет права владения и пользования объектом в течение оговоренного в контракте периода времени, по истечении которого объект возвращается государству.

◆ Лизинговый контракт (Lease contract) - близок по содержанию к арендному договору и традиционной концессии, отличается тем, что объект не построен арендатором (лизин-

говой компанией), а поступает в его распоряжение от государства. Арендатор, таким образом, несет ответственность за эксплуатацию объекта, получает доход от реализации, произведенной на нем продукции или вознаграждение от пользователей, если этот объект связан с обслуживанием экономических субъектов, и производит платежи государству за пользование имуществом (арендная плата), предназначенные для того, чтобы компенсировать произведенные государством инвестиции в его строительство.

◆ Контракт на обслуживание (Service contract). Главная особенность данного контракта, отличающая его от упомянутых выше типов концессии, состоит в том, что концессионер получает от государства в управление и обслуживание уже готовый объект и не осуществляет инвестиций. В отдельных случаях этот тип концессии близок к лизингу.

В условиях финансового и экономического кризиса такой инструмент, как концессия, должен стимулировать более активное использование инвестиционных возможностей государственной власти и частного бизнеса, привлечение средств непосредственно в регионы, эффективное использование как государственного, так и муниципального имущества. Оптимальным является вовлечение региональных и муниципальных органов власти в развитие концессий: у них имеются достаточные полномочия, а также знание специфики собственной территории⁷.

Финансовый кризис заметно ослабил возможности большинства кредитных учреждений финансировать крупномасштабные проекты. Однако многие из потенциальных инвесторов, например Внешэкономбанк и ЕБРР, считают государственно-частные проекты, в том числе осуществляемые с использованием концессий, приоритетными и сохраняют возможности для финансирования перспективных проектов по развитию инфраструктуры. Данное обстоятельство должно быть использовано региональными и муниципальными властями для строительства новых высокотехнологичных и качественных объектов инфраструктуры в сферах транспорта, энергетики, здравоохранения, спорта, туризма и т.д. Механизм концессионного соглашения может сыграть в этих процессах положительную роль.

Разные модели концессии в системе договоров находятся между приватизацией и функционированием государственного предприятия. Они отличаются от аренды разделением рисков, участием государства, передачей некоторых государственных функций⁸.

Запуск концессионных механизмов в России создаст серьезные бюджетные последствия.

Во-первых, он будет означать приток инвестиций и увеличение налоговых сборов от концессионных проектов.

Во-вторых, он будет означать изменение государственных расходов. С одной стороны, снизятся инвестиционные расходы (за счет привлечения частных инвестиций). С другой стороны, переход от государственной модели управления к государственно-частным партнерствам во всем мире приводит к значительному снижению издержек. Так, по оценкам ГЧП, в секторе водоснабжения и канализации в США и Канаде это приводит к снижению издержек на 10-40%, в Шотландии - на 20%, в Ирландии - на 25-30%. В области транспорта, по оценкам Европейской Комиссии, - на 10-17%. По данным Arthur Andersen, в Великобритании в среднем для разных секторов экономия составляет 17%.

В-третьих, концессии будут означать поступление концессионной платы, хотя сразу следует отметить, что это не основной источник поступлений в федеральный бюджет (например, в Хорватии она составляет не более 0,5%). Дело в том, что основным концедентом являются региональные и местные власти, цель концессий найти и привлечь инвестора в инвестиционные проекты, а концессионная плата используется как элемент особого налогового режима. Однако есть и другие примеры - в Чили при заключении одной дорожной концессии плата составила 100 млн долл. США при объеме инвестиций 500 млн. долл.

В-четвертых, легализация концессионных механизмов в России потребует создания и введения предусмотренной Налоговым кодексом главы о специальном налоговом режиме для концессий.

Вопрос налогообложения концессионера является одним из наиболее важных и значимых. Представляется целесообразным разработать специальный налоговый режим для

концессионных соглашений. Такая возможность существует и не противоречит принятой первой части Налогового кодекса РФ.

Особенность налогообложения концессий заключается в том, что для концессионера устанавливается единый концессионный налог или регулярные платежи (роялти). В отношении налогообложения природных ресурсов могут предусматриваться отдельные особенности, учитывающие специфику этих ресурсов.

Необходимость введения особого налогового режима заключается в правовых и инфраструктурных особенностях.

Налоговые преобразования в области концессионной деятельности очень важны для перспективного развития концессионных проектов и должны рассматриваться в зависимости от типа сделки и сектора, принимая во внимание экономические и отраслевые особенности. Поэтому данная сфера в частных руках без финансового участия государства эффективно работать не будет. Предоставление особых условий и финансовой поддержки в реальном секторе означает не льготы, а выравнивание финансово-экономических условий отрасли с другими полностью "рыночными" сферами, с тем чтобы в ней могли быть запущены рыночные механизмы и инструменты. Участие же частного бизнеса в управлении и финансировании позволяет повысить эффективность реального сектора экономики.

Общий принцип таков, что развитые страны больше используют финансовые механизмы (участие государства в проектах, предоставление субсидий), а развивающиеся - налоговые.

Если говорить о налоговых льготах вообще, то это активный инструмент инвестиционной политики во многих странах мира. В некоторых странах налоговые льготы предоставляются в соответствии с планами экономического развития и одобряются соответствующим министерством (Узбекистан, Бразилия), например, в Литве, если инвестиционный проект больше 1 млн. долл. США, или долгосрочным инвестициям (Чили - более 10 лет). Но во многих странах такие льготы предоставляются непосредственно инвестициям в инфраструктуру или увязаны с концессионными механизмами. В соответствии с

Таблица 1

Налоговые льготы в концессионных схемах некоторых стран

Страна	Объект льгот	Содержание льготы
Таиланд	Инвестиции в коммунальную инфраструктуру	Освобождение от налога на корпорации на 8 лет, снижение импортных пошлин в 2 раза (для развитых регионов)
Турция	ВОТ-проекты	Инвестиционный вычет до 200% в зависимости от региона, бесплатное предоставление государственных земель, возмещение НДС, освобождение от импортных пошлин
Вьетнам	Инфраструктура и ВОТ-проекты	Проекты в сфере инфраструктуры и проекты, которые будут переданы государству - в течение 12 лет после начала операций применяется ставка в 15%, проекты инфраструктуры в отсталых регионах - освобождение от налога на доход в течение 4 лет с первого года получения прибыли и снижение налога на 50% в течение следующих 4 лет. Крупные проекты и проекты в горной местности могут быть освобождены от налога на доходы на 8 лет после получения прибыли. ВОТ-проекты, которые выполняются специальными ВОТ-компаниями, - льготное налогообложение (налог на прибыль в 10 %, налоговые каникулы 4 года после получения первой прибыли и снижение налога на 50% в течение следующих 4 лет)
Казахстан	Инфраструктура	100%-ная отмена налогов в течение первых 5 лет и снижение налогов на 50% в течение следующих 5 лет, а также частичное или полное освобождение от таможенных пошлин
Панама	Инфраструктура	Государственная земля концессии до 20 лет, объем льгот согласовывается с соответствующим министерством, налоговый кредит до 25% в год

опубликованным обзором налоговых льгот в сфере инфраструктуры особые условия применяют некоторые развивающиеся страны (табл. 1).

При этом преимущества особого налогового режима состоят в следующем:

- 1) оптимальное сочетание стабильности и гибкости;
- 2) учет реальной рентабельности проектов;
- 3) существование четких правил предоставления финансовых преимуществ.

Особый налоговый режим должен так сбалансировать концессионную плату и налоговые платежи, чтобы обеспечить инвесторам рыночные условия функционирования, решив одновременно правовые вопросы.

Недостатками концессионной деятельности как государственно-частного партнерства в области привлечения инвестиций выступают следующие:

- ◆ исчезновение стимулов к эффективной работе у инвестора при субсидиях, замещающих оплату услуг потребителями, не зависящих от эффективности производства;
- ◆ вероятность неблагоприятного отбора - полное "страхование" может привести к тому, что инвесторы будут искать проекты с чрезмерным риском, зная, что его покроет государство;
- ◆ высокие ожидания принятия неэффективных решений в государственных структурах, чем в частных, особенно в экономиках переходного периода;
- ◆ финансовые ограничения - государство не имеет средств полноценно участвовать в крупномасштабных инвестициях.

Оценивая последствия введения концессий в российскую экономику, будем исходить из того, что концессионная плата балансирует с механизмами государственной поддержки. Таким образом, концессии генерируют дополнительные налоговые доходы вследствие притока инвестиций; снизят неинвестиционные расходы бюджета в соответствующих секторах экономики путем перераспределения денежных потоков.

Вполне закономерно выглядит требование о том, что инвестор должен иметь государственные гарантии стабильности для своих инвестиций. Дело в том, что иностранный капитал должен привлекаться на условиях,

Таблица 2
Инвестиции в инфраструктурные проекты с участием частного сектора в развивающихся странах, млн. долл. США

Вид деятельности	Показатели	Приватизация	Создание новой инфраструктуры	Контракты на управление	Управление с инвестициями (концессии)	Всего инвестиций	Доля концессий
Электроэнергетика	Инвестиции	64 851,47	83 097,67	0	7032,5	28	6
	в %	42	54	0	5	-	-
Аэропорты	Число проектов	275	343	10	21	-	-
	Инвестиции	1275	581	0	6741	2	6
Газ	в %	15	7	0	78	-	-
	Число проектов	10	11	5	25	-	-
Порты	Инвестиции	14 926	11 467	0	600	5	1
	в %	55	42	0	2	-	-
Железные дороги	Число проектов	58	37	0	2	-	-
	Инвестиции	113	5147	0	7165	2	6
Дороги	в %	1	41	0	58	-	-
	Число проектов	8	41	22	56	-	-
Связь	Инвестиции	675	7142	0	15 307	4	14
	в %	3	31	0	66	-	-
Водопровод и канализация	Число проектов	3	31	0	66	-	-
	Инвестиции	2147	9301	0	43 413	10	39
Всего	в %	4	17	0	79	-	-
	Число проектов	9	34	6	230	-	-
Всего	Инвестиции	14 0426	86 207	12	7383	43	7
	в %	60	37	0	3	-	-
Всего	Число проектов	163	378	2	8	-	-
	Инвестиции	4014	4630	24	24 477	6	22
Всего	в %	12	14	0	74	-	-
	Число проектов	12	39	22	79	-	-
Всего	Инвестиции				112 118,5	548 154,6	

которые обеспечивают интересы страны, но при этом важно стремиться к достижению компромисса с инвесторами. В противном случае, как показывает исторический опыт, защита отечественных интересов путем игнорирования запросов партнеров превращается в свою противоположность, фактически блокируя приток капиталов.

Концессии получили значительное развитие в Европе (программы частного финансирования инфраструктур в Англии, Голландии, Португалии и Испании), в Японии и в других странах мира.

Рассмотрим информацию об инвестициях в государственно-частном партнерстве (ГЧП) в сфере инфраструктуры, которую предоставляет Мировой банк. Поскольку в каждой стране существует своя специфика, следует сравнивать не отдельные страны, а использовать общие, усредненные данные. Воспользуемся базой данных Мирового банка о ГЧП в сфере инфраструктуры в развивающихся странах (табл. 2).

В 2006-2009 гг. в чистые концессии инвестировалось в среднем около 15 млрд. долл. в год. При этом практически все они распределяются между 5-10 странами. Если в электроэнергетике на первую пятерку (Бразилия, Китай, Аргентина, Филиппины, Индонезия) приходится 53% инвестиций, то на 5 стран (Аргентина, Филиппины, Малайзия, Турция, Мексика) с крупнейшими частными инвестициями в водоснабжение (где преобладают концессии) приходилось 77% инвестиций, в железнодорожные инвестиции - 80% и т.д.

Латинская Америка и Карибы - 37 ВОТ- и ВОО-контрактов пришли к финансовому завершению. В Колумбии, Бразилии и Гватемале - 18 проектов с инвестициями в 4,8 млрд. долл. Европа и Центральная Азия - 7 ВОТ- и ВОО-проектов, строительства новых объектов на сумму 3,5 млрд. долл., из них 5 проектов - на сумму 3,2 млрд. в Турции.

Это означает, что ежегодно на основе концессионных механизмов инвестируется более 20 млрд. долл., из них 70% приходится на 5 стран. Эффективное создание в России концессионного режима позволит привлечь около 3 млрд. долл. в год, вследствие чего сумма накопленных инвестиций, а значит и поступлений в бюджет будет с каждым годом увеличиваться.

Можно также сделать оценку на основе инвестиционных потребностей и государственных инвестиционных программ. Так, Ирландия разработала национальный план развития, в соответствии с которым в течение 5 лет планируется привлечь 2,35 млрд. евро частных инвестиций в инфраструктуру. При этом доля государственно-частных партнерств от общего объема инвестиций по секторам составляет около 30% (табл. 3). Самый большой удельный вес приходится на общественный транспорт и уборку, переработку мусора, соответственно, 60 и 69%.

Таким образом, приток частных инвестиций в инфраструктуру 2,5 млрд. долл. в год при рентабельности в 10% и 20%-ном налоге на прибыль (с учетом возможных особенностей специального налогового режима) будет означать поступление в бюджет около 50 млн. долл. ежегодно. Через 10 лет, таким образом, в бюджет будет дополнительно поступать около 0,5 млрд. долл.

В заключение предлагается следующее:

- ♦ Необходимо расширить перечень типов и видов концессионных договоров.

- ♦ Следует разработать систему регулирования отношений, связанных с использованием государственной собственности: земельный кодекс, закон о государственной собственности (или имуществах), закон об аренде земли, закон о природных ресурсах. Основным элементом этой системы должен быть законодательный акт рамочного (или зонтичного) типа, наподобие закона о концессионных договорах.

Таблица 3

Финансирование государственно-частных партнерств в Ирландии

Сектор экономики	Инвестиции в ГЧП	
	Млн. евро	Доля от инвестиций, %
Национальные дороги	1,270	23
Общественный транспорт	381	60
Водоснабжение и канализация	127	9
Уборка и переработка мусора	571	69
Всего	2,349	28

◆ Необходимо рассмотреть вопрос о предоставлении инвестору неких государственных гарантий: стабильности для инвестирования на период действия проекта; неизменность системы налогов и сборов и т.д.

◆ Следует законодательно определить, что государство при любых односторонних действиях сохраняет в неприкосновенности баланс финансовых интересов сторон, возмещая инвестору понесенные им убытки от таких действий.

◆ Договор концессии должен заменить лицензию, при этом сама лицензия не исчезает, она выполняет роль документа, формально регистрирующего права инвестора. Непосредственным и единственным источником прав пользования становится договор.

Финансовый механизм концессионного соглашения может сыграть в инвестиционных процессах положительную роль, закрепить позитивные тенденции и выйти на траекторию устойчивого экономического роста.

¹ Вопросы концессий, концессионных моделей и схем как инструмента привлечения инвестиций

на условиях государственно-частного партнерства рассматривает ряд ученых, экономистов, см., например: *Варнавский В.Г., Королев В.А.* Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. М., 2009; *Вихрян А.П.* Иностранная концессия в СССР (1920-1930 гг.). М., 2005; *Сосна С.А.* Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002; *Зворыкина Ю.В.* Перспективы реализации инвестиционных проектов в форме концессии в России // *Внешнеэкон. бюл.* 2002. № 3; *Падалкин В.* Концессионные механизмы планирования деятельности крупных хозяйственных структур // *Экон. стратегии.* 2008. № 7.

² *Вихрян А.П.* Указ. соч.

³ *Варнавский В.Г., Королев В.А.* Указ. соч.

⁴ *Варнавский В.Г.* Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности // *Айрекс-Полемика.* 2005. № 13.

⁵ *Вилисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // *Власть.* 2006. № 7.

⁶ *Зворыкина Ю.В.* Указ. соч.

⁷ *Клименко А.В., Королев В.А., Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство. Теория и практика. М., 2010.

⁸ *Сосна С.А.* Указ. соч.

Поступила в редакцию 07.12.2010 г.