

УДК 338.2

## КОНЦЕССИОННЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА

Е.Б. Балашов<sup>1</sup>, А.Е. Балашов<sup>2</sup>,  
Л.А. Зюганов<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Московская городская дума,

<sup>2</sup> Институт региональных  
экономических исследований

В статье рассматриваются вопросы обеспечения развития промышленности в российских регионах на основе применения концессионных механизмов привлечения частных инвесторов. Рассматривается опыт применения концессии в СССР, даются рекомендации по совершенствованию действующей нормативно-законодательной базы в этой сфере.

**Ключевые слова:** регион, промышленный комплекс, инвестиции, инвесторы, концессионное соглашение, нормативное обеспечение концессионных проектов.

В условиях обострения экономического кризиса важнейшим фактором укрепления экономики является восстановление и развитие традиционных отраслей промышленности. Санкции запада, сопровождаемые резким ростом курса иностранной валюты привели к невозможности закупок на внешних рынках необходимых для жизнедеятельности общественно значимых товаров. Наступил период пересмотра отношения к развитию собственной производственной базы.

Научно-промышленный потенциал таких крупных мегаполисов как Москва позволяет обеспечить свои потребности в большинстве товаров и услуг. Следует иметь в виду, что объем государственных закупок товаров и услуг за счет средств бюджета в Москве – более одного триллиона рублей. Это – гарантированный рынок и реализация потенциальной возможности отечественных промышленных производителей удовлетворить значительную часть спроса на самую широкую номенклатуру товаров.

Почему при очевидной привлекательности для экономики Москвы этого промышленного сценария выхода из кризиса, он не востребован? Почему вместо экономики, опирающейся на создание и развитие производства, формирование современных произво-

## CONCESSION MODELS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN REGION ECONOMY

E.B. BALASHOV,  
A.E. BALASHOV, L.A. ZYUGANOV

In article questions of ensuring development of the industry in the Russian regions on the basis of use of concession mechanisms of involvement of private investors are considered. Experience of application of concession in the USSR is considered, recommendations about improvement of the operating standard legislative base in this sphere are made.

**KEYWORDS:** region, industrial complex, investments, investors, concession agreement, standard providing concession projects.

дительных сил с высокой производительностью труда и базирующейся на развитие высокопроизводительных средств производства продолжается курс, основанный на закупке старой, но дешевой продукции.

Попытаемся найти вариант ответа на эти вопросы. Точнее, предложить один из возможных сценариев построения основы для промышленного развития региональной экономики. Наши рассуждения будут касаться возвращения в экономику страны одной из форм государственно-частного партнерства – концессионной модели развития в промышленном секторе.

Принятый в 1920 году Советом народных комиссаров под руководством В.И. Ленина декрета «О концессиях» позволил реализовать ряд крупнейших инфраструктурных проектов с участием зарубежного частного капитала. С 1923 до 1937 гг. в системе органов государственной власти СССР функционировал Главный концессионный Комитет при СНК СССР – орган, предоставлявший концессии иностранным физическим и юридическим лицам в первую очередь для производственной деятельности.

По числу действующих концессий первое место, как и по предложениям, занимала Германия (16 концессий), затем США (9) и Англия (7). Однако по сумме

вложенного капитала, намного опережая другие страны, шли Англия (14,6 млн руб.) и США (12,3 млн руб.). Наивысшего развития концессионное дело достигло к 1928–1929 гг., когда в народное хозяйство было вложено 70 млн руб. концессионного капитала. Доходы концессионеров были высокими, особенно в обрабатывающей промышленности, где чистая прибыль иностранных инвесторов равнялась 35–50% и была приблизительно в 4–5 раз выше, чем прибыль государственных предприятий. Доход правительства от концессий в 1929 г., по разным подсчетам, составлял 4–20 млн руб. [1].

Ярким и эффективным результатом работы механизма концессии был пример со вторым московским подшипниковым заводом на Шаболовке.

В 1923 г. для организации производства подшипников производственные мощности подшипникового завода были переданы в концессию шведской фирме «СКФ» (шведский подшипниковый завод). За 8-летний период концессии годовой выпуск подшипников достиг 294,3 тыс. шт. (в 1924 г. – 8272 шт.), но ежегодная потребность в них составляла к началу 1930 г. примерно 4,5 млн единиц. Но при этом, технологический задел позволил организовать стратегически важное производство подшипников практически с нуля. 11 мая 1931 года концессия предприятия прекратила свое существование, но она явилась при этом важной крепкой необходимой основой для образования второго государственного подшипникового завода ГПЗ-2.

Есть и другие позитивные примеры работы концессий в первую пятилетку (1928–1932 гг.) для ускоренного создания фундамента развития производительных сил в условиях ограниченных бюджетных государственных финансов. Концессии были единственным финансовым механизмом привлечения иностранного капитала на взаимовыгодных условиях, использования зарубежных технологий и новых знаний.

За период с 21 года по октябрь 1929 года в СССР было рассмотрено 2670 предложений на концессию. В 27 году работало 73 концессии, в 28 г. – 68, в 29 г. – 59 концессий. К концу первой пятилетки, количество концессий резко уменьшилось.

Это было связано с постепенным выкупом государством концессионных предприятий. В период 1930–1932 гг. было ликвидировано 36 концессий, к концу 1932 года осталось лишь 24. Большинство концессионных предприятий не выдержали конкурентной борьбы с вновь созданными и окрепшими крупными государственными предприятиями.

Анализируя советскую практику применения концессий в развитии экономики, можно с уверенностью отметить безусловную пользу, принесенную этим механизмом для создания практически с нуля многих отраслей промышленности.

«Во-первых, концессии давали возможность привлечь технические силы и материальные средства промышленно развитых государств для восстановления

производительных сил Советского Союза, ввезти иностранный капитал не только в денежной, но и в товарной форме: в виде станков, машин, оборудования, изделий и полуфабрикатов. Во-вторых, концессии несли с собой в экономику страны нововведения для развития. По ним предоставлялось право пользования патентами зарубежной фирмы – участницы соглашения, проводилось обучение советского инженерно-технического персонала на зарубежных предприятиях. В-третьих, ввоз ноу-хау не ограничивался технологиями, а включал в себя организацию производства и рынка. Концессии положили начало созданию технически совершенных предприятий, которые по истечении срока договоров переходили в руки государства. В-четвертых, в сфере концессионной деятельности 1920-х гг. были успешно использованы профессионалы – носители опыта и информации о концессиях царской России. Они знали, как начать концессионную работу, сумели приспособить старые нормативные акты к новой системе экономических отношений. Отметим, что такого профессионального слоя, обладающего достаточными и глубокими знаниями о концессиях, в настоящее время нет.

Современная Россия должна, исходя из фундаментальных принципов партнерства государства и частного сектора и с широкой опорой на свой исторический опыт, создавать собственные схемы и модели концессий, которые будут опираться на национальные традиции, находиться в неразрывной взаимосвязи с реалиями и перспективами социально-экономического развития сегодняшнего дня» [1]. Был дан старт сразу нескольким стратегически важным направлениям промышленного и энергетического производства. Именно благодаря концессиям с иностранным капиталом советская экономика получила необходимый импульс развития, а первая пятилетка, проведенная за четыре года к 1932 г. благодаря механизму концессий – обеспечила вывод большинства отраслей промышленности на самые передовые позиции.

Сегодняшняя ситуация с использованием концессионных соглашений следующая - на концессии приходится от 60 до 80% всех партнерских договоров между государством и частным бизнесом в странах Европы и США [2, 4]. Применение в современной экономике концессионного механизма – государственно-частного партнерства создает наилучшие, привлекательные условия для инвестирования в возрождение и развитие промышленности. К главным преимуществам концессионной модели инвестирования промышленности следует отнести распределение рисков, при которых государство берет на себя большую часть рисков на начальной, самой рискованной стадии инвестиционного периода. Государство готовит инфраструктурные основы производства и определяет приоритетные направления промышленного развития.

Представленный концессионный сценарий можно определить как регулируемый рыночный сценарий

развития промышленного сектора экономики, в котором государство формирует привлечение больших небюджетных финансовых средств к развитию базовых крупных промышленных объектов.

В Москве и московском регионе на фоне кризиса сложился явный перекоп инвестирования финансов в непроизводственные объекты. Приоритетом инвестирования стали жилищное строительство, торгово-развлекательные комплексы, офисное пространство, складские логистические центры. В промышленный сектор инвестирование проходит исключительно как строительство объектов для аренды площадей – технопарки и индустриальные парки. Вопреки объявленному на словах приоритету развития промышленных комплексов и промышленных кластеров, фактически, на практике отсутствуют крупные финансовые вложения в эти объекты.

Из всего набора формализованных механизмов государственно-частного партнерства, самым удачным для инвестирования в развитие промышленности мировая практика определяет концессионную модель.

Концессионный проект – создание (реконструкция) и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных концессионных соглашений.

Для субъекта Российской Федерации в условиях глубочайшего экономического кризиса можно отметить следующие существенные преимущества концессионной модели для развития промышленности:

1. Привлечение значительных внебюджетных средств на строительство, реконструкцию и эксплуатацию дорогостоящих промышленных объектов, в отсутствие достаточного объема бюджетных средств на кризисный период;

2. Использование управленческого опыта, передовых критических технологий и профессиональных компетенций частного партнера при реализации технологически сложных промышленных проектов;

3. Разделение большинства рисков при реализации промышленных проектов и создании соответствующей инфраструктуры с частным партнером;

4. Предоставление одним частным партнером решения – «дорожной карты» по реализации проекта строительства (и/или) модернизации, развития на весь его жизненный цикл, т.е. строительство/реконструкция и последующее управление объектом;

5. Создание и улучшение инвестиционного климата в научно-промышленном секторе экономики региона и привлечение инвесторов (в том числе иностранных) в развитие промышленности.

В современной России «концессия», как одна из самых эффективных форм государственно-частного партнерства реализуются на основе введенного в действие 21.07.2005 г. Федерального закона №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [3].

Е.Б. БАЛАШОВ,  
А.Е. БАЛАШОВ, Л.А. ЗЮГАНОВ  
КОНЦЕССИОННЫЕ МОДЕЛИ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА В ЭКОНОМИКЕ РЕГИОНА

Статьей 3 этого закона определяется «концессионное соглашение»:

«1. По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности».

Закон определяет все возможные договорные отношения, предусмотренные законодательством для реализации концессионного соглашения между государством и бизнесом. Концессионная модель в промышленном секторе экономики региона может быть представлена а рис. 1.

На 2013 г. по данным, полученным из субъектов Российской Федерации действует 1347 концессионных соглашений. Указанные концессии находятся на разных стадиях реализации – объявленные конкурсы, заключенные договоры, действующие и реализованные.

В соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях» в субъектах Российской Федерации работают концессионные соглашения только в 4 отраслях экономики – коммунальная, транспортная, социальная и энергетическая.

Из 79 работающих на 2014 год концессионных соглашений их структура распределялась следующим образом:

- социальная инфраструктура – 35%
- транспортная инфраструктура – 27%

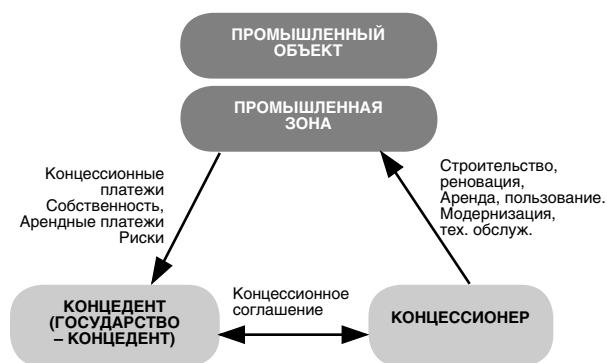


РИС. 1.

Концессионная модель в промышленном секторе экономики

- энергетическая инфраструктура – 22%
- коммунальная инфраструктура – 16%

К сожалению, рамки федерального концессионного законодательства напрямую не распространяются на развитие промышленного производства и строительство промышленных объектов. При этом, федеральный закон имеет закрытый перечень видов деятельности, на которые распространяется его действие.

Таким образом, на основе изложенной в этой статье концепции требуется внести соответствующую поправку в Федеральный закон «О концессионных соглашениях». В частности, исходя из вышесказанного в качестве поправки к указанному Федеральному закону внести в перечень объектов, по которым могут заключаться концессионные соглашения следующие: «объекты промышленной инфраструктуры обрабатывающих производств, Индустриальные (промышленные) парки, промышленные кластеры, организации, осуществляющие деятельность в сфере промышленного производства».

Актуальность принятия законопроекта определена следующим. Целями промышленной политики, сформулированные в соответствующем законе «О промышленной политике» являются:

- формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно – сырьевого типа развития к инновационному типу развития;

- обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.

Эти цели должны достигаться решением следующих задач:

- создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне;

- увеличение выпуска продукции с высокой долей добавочной стоимости и поддержка экспорта такой продукции;

- поддержка технологического перевооружения субъектов деятельности в сфере промышленности, модернизация основных производственных фондов исходя из темпов, опережающих их старение.

При этом, действенные, эффективные механизмы достижения целей и решения перечисленных задач, определенных этим и иным федеральным законодательством фактически отсутствуют. Практика применения единственного предусмотренного законом «специального инвестиционного контракта» затруднительна ввиду ограничений, определенных законодательством в отношении инвестиционных контрактов. Это прежде всего – ограничение срока до 10 лет, ограниченность возможностей инвестора в части эксплуатации инвестируемых объектов и, самое важное

- слишком большие инвестиционные риски, приходящиеся на инвестора при долгих инвестконтрактах.

Важным обстоятельством, подтверждающим актуальность принятия данного законопроекта является то, что механизм концессий предусматривает контроль за деятельностью концессионера со стороны концедента. Это повышает эффективность привлекаемых инвестиционных средств и их целевую направленность.

Принятие поправки к ФЗ «О концессионных соглашениях» позволит федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления на условиях разделения между государством и бизнесом рисков, компетенций и ответственности, с использованием технологий и финансовых возможностей частного сектора создать условия, обеспечивающие достойный уровень жизни граждан.

Все перечисленные преимущества дают основание для внедрения в России, в том числе на территории Москвы концессионной модели партнерства государства с частным капиталом на взаимовыгодных условиях при целевом освоении и развитии производственных территорий и конкретных объектов промышленности. Это, по нашему мнению, приведет к значительному ускорению социально-экономического развития такого крупного региона как Москва.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. КУБАРЕВ Е.Н. Перспективы становления концессионных отношений на основе исторического российского опыта // Российское предпринимательство. 2008. № 6. Вып. 2 (113).
2. СУББОТИН М.Ю. Государство подбивает капитал на концессионные соглашения // Российская газета. 2005. 26 июля.
3. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115 – ФЗ от 21.07.2005 г.
4. ЛАМ Р. A Sectoral Review of Risks Associated with Major Infrastructure projects // International J. of Project Management. 1999. V. 17. № 2.

**Балашов Евгений Борисович**,  
к.ю.н., депутат Мосгордумы первого – третьего созывов,  
заместитель генерального директора ассоциации агроперерабатывающего и пищевого технологического машиностроения «Агротехмаш»  
☎ тел.: +7 (499) 725-53-64, e-mail: balashov.evgenii@gmail.com

**Зюганов Леонид Андреевич**,  
депутат Мосгордумы, аспирант Института региональных экономических исследований  
☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16  
тел.: +7 (499) 241-60-95, e-mail: zuganovleo@mail.ru

**Балашов Арсений Евгеньевич**,  
аспирант Института региональных экономических исследований  
☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16  
тел.: +7 (499) 241-60-95, e-mail: fyfars@gmail.com