МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное учреждение высшего профессионального образования

Восточно-Сибирский государственный технологический университет

Институт экономики и права

Юридический факультет

Кафедра гражданско-правовых дисциплин

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

по дисциплине «Гражданское право»

на тему: «ЗНАЧЕНИЕ И ПРИРОДА КОНЦЕССИОННЫХ ДОГОВОРОВ В ПРАВЕ РОССИИ»

Исполнитель:

студент очной формы обучения группы 577-3

СПАСОВ ВИТАЛИЙ АНТОНОВИЧ

Руководитель:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Оценка:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Дата:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Улан-Удэ, 2010г

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

1.1. История концессионных соглашений

1.2. Правовая основа концессионной деятельности

ГЛАВА II. КОНЦЕССИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И СУЩНОСТЬ

2.1 Определение и составляющие концессии

2.2 Правовой механизм концессии

ГЛАВА III. ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ КОНЦЕССИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность темы исследования. Проблемы развития партнёрства государственного и частного сектора, их надлежащего правового оформления и эффективной реализации в связи с формированием рыночных отношений становятся всё более актуальными.

В России практически все институты, предполагающие взаимодействие государства и частного сектора (лицензионная система, приватизация, соглашения о разделе продукции, инвестиционные договоры), однозначно показали свою недостаточную эффективность. Кроме того, не способствовали выходу России на более высокий уровень экономического развития. Соответственно целесообразно ставить вопрос о поиске новых форм организации партнёрства публичного собственника и иных участников имущественного оборота.

Концессионные правоотношения известны во всём мире как альтернативный способ, применяемый государством для развития тех или иных отраслей хозяйственной деятельности. Альтернативность данного способа обусловлена тем, что государство заинтересовано в привлечении инвестиций в ту или иную сферу и в конечном итоге в ее развитии. Однако, с одной стороны, само государство не обладает достаточными для этого финансовыми, организационными и управленческими ресурсами, а с другой стороны, не желает утрачивать контроль над этими сферами хозяйственной деятельности.

Концессии имели широкое распространение в России в период НЭПа, и практика их применения была достаточно успешной, С целью выхода из экономического кризиса вопрос о возобновлении концессионного производства в нашей стране стали поднимать с конца 80-х годов 20 века. Тем не менее, несмотря на интенсивную законопроектную работу, доктринальные исследования сущности концессионных взаимоотношений, возможности их использования в современных условиях, легальное закрепление, правовую основу их реализации концессионные отношения получили только в июле 2005 года в результате принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Цель и задачи исследования. Целью курсовой работы, с учётом изложенного в отношении актуальности и степени разработанности темы диссертации, является комплексное исследование договорных концессионных отношений, включая вопросы относительно содержания процедуры заключения, исполнения и расторжения концессионного соглашения.

Соответственно цели автор считает необходимым выделить следующие задачи исследования:

-определить понятие концессии и концессионного соглашения;

-исследовать основные источники правового регулирования концессионных отношений;

-исследовать правовую природу концессионного соглашения, отграничить его от смежных институтов;

-определить преимущества концессионных договоров;

-обозначить проблемы концессии в России.

Объектом исследования явились отношения по заключению, исполнению и расторжению концессионного соглашения, основанные на договорном взаимодействии государства и частного сектора, связанные со строительством отдельных объектов экономической инфраструктуры или с передачей подобных объектов частному лицу (концессионеру) для их реконструкции, а также осуществления деятельности, в основе которой лежит необходимость удовлетворения общественного интереса.

Предметом диссертационного исследования стали нормы российского законодательства, призванные регулировать концессионные отношения, а также работы исследователей в области концессионного партнёрства государственного и частного сектора.

Методологической основой курсовой работы явились общенаучный диалектический и частнонаучные методы познания: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-логический, формально-юридический, метод системного анализа и другие методы научного познания.

**ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ**

**1.1 История концессионных соглашений**

История концессий исчисляется столетиями. Юридическая и экономическая практика концессионных форм партнерства государства и частного сектора складывалась еще в средние века.

В Великобритании впервые концессионное законодательство появилось в XVII веке.

На Североамериканском континенте первые концессии были выданы еще в 1691 г.

Во Франции первым концессионным объектом стал Южный канал, построенный в ХVII в. и соединивший побережье Атлантики со Средиземным морем. Закон о концессиях в сфере общественных услуг существует со времен Наполеона.

В России десятки тысяч километров железных дорог во второй половине ХIХ - начале ХХ вв. были построены на концессионной основе.

В период НЭП концессии сыграли положительную роль как инструмент стабилизации экономики в восстановительный период, дали солидный доход казне в виде долевых отчислений от оборота концессионных предприятий, уплаты концессионного вознаграждения, налогов, арендной платы, пошлин, сборов и т.п. Концессии способствовали модернизации оборудования предприятий, увеличению квалифицированной рабочей силы, а в социальном плане - уменьшению безработицы. По количеству концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (24 концессии), сельское хозяйство (7 концессий), торговля (7 концессий).

Концессии в этот период получили развитие и в сфере городского хозяйства России. В отдельных отраслях концессионное производство давало очень значительную долю продукции.

Так, к концу 1927 г. концессионные предприятия производили марганца 40 %, золота - 35, меди - 12, готового платья - 22 %.

По источникам происхождения капитала 40 концессий были немецкими, 20 - британскими, 15 - американскими (США), 6 - норвежскими, 5 - польскими, 5 - японскими, 4 - австрийскими, 4 - шведскими, 4 - итальянскими, 3 - французскими, 3 - финляндскими, 3 - датскими, 2 - голландскими, 17 инвестировались из других стран.

Эффективность концессионной политики оказалась столь велика, что был разработан специальный план достижения с их помощью сбалансированного развития различных секторов экономики на основе передовых технологий.

За последние 10-15 лет в мире реализованы тысячи больших и малых, успешных и неудачных концессионных проектов. Концессионное законодательство существует сейчас более чем в 120 странах мира с различным общественным и государственным устройством. Например:

- развитые страны (США, Великобритания, Германия, Франция, Италия, др. государства ЕС, Австралия, Канада, Япония);

- Центральная и Латинская Америка (Мексика, Аргентина, Бразилия, Чили, Боливия, Коста-Рика, Венесуэла, Колумбия, Боливия, Перу, Уругвай);

- Азия (Китай, Республика Корея, Тайвань, Шри-Ланка, Бангладеш, государства ОПЕК);

- Океания (Индонезия, Малайзия, Сингапур);

- Восточная Европа (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Румыния, Болгария, Югославия);

- СНГ (Украина, Казахстан, Узбекистан, Молдова);

- Африка (Танзания, Мадагаскар, Нигер, Камерун, Замбия).

Спектр объектов, построенных в рамках концессионных соглашений, чрезвычайно широк: от грандиозного проекта века "Евротуннель" стоимостью 15 млрд. долл. до контрактов муниципальных органов власти в области досуга и отдыха стоимостью в несколько тысяч долларов. Больше всего концессий выдается в сферах водоснабжения и канализации, газового и электроэнергетического хозяйства, авто- и железнодорожных магистралей, городского строительства, лесного хозяйства, недропользования.

В современной практике концессий имеется 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 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 происходят либо в контексте декларированной новой экономической политики государственного регулирования (так было в Великобритании, Новой Зеландии, Аргентине, других странах Латинской Америки), либо через видоизменение и дополнение существующей системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). По последнему пути идут также Республика Корея, Тайвань и др., а также некоторые из развивающихся стран с достаточным для установления партнерских связей "государство - бизнес" уровнем развития рыночных отношений.

Вторая схема связана с формированием соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни институтов по существу с "нуля". Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах.

Продолжительный исторический опыт, развитая и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам-членам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) достаточно безболезненно и эффективно начать 10-15 лет назад отработку новых механизмов партнерства в области концессионной деятельности.

Наиболее глубокие институциональные преобразования произошли в Великобритании.

В 1992 г. правительство Дж.Мейджора объявило о новой концепции управления государственной собственностью - "Инициатива частного финансирования" (Private Finance Initiative - PFI). Суть ее заключалась в том, чтобы передать в рамках соглашений о партнерстве функции финансирования строительства, а также эксплуатации, реконструкции и управления государственными объектами производственной и социальной инфраструктуры частному бизнесу.

За 1992-2001 гг. правительство Великобритании осуществило более 400 партнерских проектов и, в первую очередь, концессий в рамках PFI на общую сумму более 19 млрд. фунтов стерлингов. Были подписаны государственные контракты во многих секторах хозяйства, включая общественный транспорт и транспортную инфраструктуру, информационные технологии и НИОКР, защиту окружающей среды, градостроительство, правительственные здания и сооружения и т. д.

Переход к масштабному применению партнерских форм управления государственной собственностью в Великобритании вызвал существенные изменения в институциональной среде как государственного аппарата, так и бизнеса. Появившаяся новая отрасль экономики под условным названием "государственные гражданские контракты и концессии" заставляет чиновников становиться бизнесменами, опытными покупателями услуг частного сектора, вырабатывать правила и нормы поведения в условиях рыночного развития подведомственных им учреждений.

После объявления "инициативы частного финансирования" Государственным казначейством страны была создана группа из высококвалифицированных государственных служащих и представителей деловых кругов Сити для оказания разносторонней помощи министерствам и департаментам в коммерциализации их хозяйства. Новый вид партнерства привел к появлению новых консультационных и иных компаний, а также контролирующих организаций.

По оценке ОЭСР, партнерские формы отношений государства и частного бизнеса в сфере управления государственной собственностью позволяют Великобритании экономить 15-20% государственных расходов. Основываясь на успешном опыте реализации проектов партнерств и концессий, британское правительство в середине 2000 г. существенно расширило масштабы реализации концессионных и контрактных проектов с участием частного бизнеса.

В течение 2000-2003 гг. по этой программе предполагается израсходовать 20 млрд. фунтов стерлингов - почти 7 млрд. в год, что более чем в 3 раза превышает ежегодные расходы предыдущих 10 лет реализации PFI.

Первая очередь проектов стоимостью 450 млн. фунтов стерлингов включает реконструкция двух лондонских больниц, создание новой системы трамвайного сообщения в Бристоле и модернизацию лондонского железнодорожного узла.

Вместо приватизации - полноценное сотрудничество - такова сейчас главная политическая линия в сфере управления государственной собственностью в Великобритании.

В других странах ОЭСР наблюдаются сходные с британскими тенденции.

**1.2 Правовая основа концессионной деятельности**

Российский законопроект о концессиях ждал своего часа более 10 лет. Его разработкой занялись еще в начале 90-х годов.

Первый документ был принят Госдумой в первом чтении в апреле 1996-го. После этого работа остановилась из-за невнятной позиции кабинета министров. Но изношенность инфраструктуры и других объектов государственного имущества заставила чиновников пересмотреть свои взгляды.

До недавних пор концессии внедрялись на практике, что называется, явочным порядком, без четкой правовой основы. В городах возникали платные стоянки, дороги, мосты, рынки.

Публичное имущество передавалось частному бизнесу, например, на правах аренды с различным обременением.

Самый яркий пример «квазиконцессии» - аэропорт «Домодедово», которым группа «Ист Лайн» управляет с 1997 года по договору аренды с условием модернизации. Громкий скандал, когда государство предъявило группе «Ист Лайн» (уже вложившей, кстати, в развитие аэродромного хозяйства более $500 млн) обвинения в заниженных арендных платежах, не случился бы, если бы отношения частного инвестора и собственника в конце 90-х были оформлены на условиях концессии.

На базе договоров аренды до сих пор работают и региональные «дочки» ОАО «Российские коммунальные системы». В 2003 году эта компания создавалась как грандиозный проект, готовый взять под управление всю инфраструктуру ЖКХ в стране и вывести этот сектор из кризиса.

Но отсутствие госгарантий, незащищенность компании перед проблемой неплатежей населения и тарифным регулированием показали, что без концессий «длинные» инвестиции в коммунальный сектор рискованны. «РКС» пришлось умерить свой пыл и сконцентрировать усилия на тех регионах, в которых удалось найти общий язык с губернаторами.

Наконец государство сделало шаг навстречу инвесторам. 21 июля 2005 года президент Владимир Путин подписал закон «О концессионных соглашениях».[[1]](#footnote-1)

Согласно этому документу, объектами для концессий могут стать автомобильные дороги, метрополитен, городской общественный транспорт, мосты, порты, аэродромы, трубопроводы, объекты ЖКХ, культуры и спорта, а также санатории.

Природные богатства - недра, водоемы и леса - передаваться в концессии не могут. Это в принципе логично, поскольку сырьевой сектор в России от недостатка инвестиций страдает несравнимо меньше, чем инфраструктура.

В Минэкономразвития уверены, что концессии крайне выгодны для российского бизнеса. «К нам уже обращались китайские предприниматели, готовые строить платные дороги в Москве. При том, что в самом Китае объем дорожного строительства тоже не мал. А если выгодно строить дороги китайцам, выгодно и российским компаниям. Так что нашим предпринимателям надо торопиться», - уверен замглавы Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (ОЭЗ) Максим Быстров.

Правда, правительственные чиновники затрудняются оценить реальный эффект, который может принести экономике внедрение концессионных механизмов.

По различным экспертным оценкам, объем инвестиций в такие проекты может составить минимум $2,5-3 млрд в год. А концессии только в транспортной инфраструктуре могут к 2010 году привлечь $10-12 млрд вложений.[[2]](#footnote-2)

Правительство РФ признало целесообразным строительство автодороги "Западный скоростной диаметр" в Санкт-Петербурге на основе концессионного соглашения, сообщает пресс-служба правительства.

Как отмечается, автодорога будет введена в эксплуатацию в 2010 году, затраты на проектирование и строительство составляют 57 млрд. 370 млн. рублей. Финансирование будет осуществляться за счет федерального бюджета (17,9 млрд. рублей), бюджета Санкт-Петербурга (10,78 млрд. рублей), внебюджетных источников (28,69 млрд. рублей).

Минтранс РФ совместно с правительством Санкт-Петербурга подготовил проектно-сметную документацию на строительство пускового комплекса автодороги от транспортной развязки с кольцевой автомобильной дорогой в зоне "Предпортовая-2" до транспортной развязки в районе реки Екатерингофка.

Протяженность магистрали "Западный скоростной диаметр", которая свяжет "Большой морской порт Санкт-Петербурга" и основные транспортные комплексы города с обходной дорогой и выходами в страны Балтии, Скандинавии и регионы России, составляет 46,4 км, число полос - 6-8, транспортных развязок - 14.

В целом минэкономразвития РФ разработало 13 типовых концессионных договоров, включая договор о строительстве и эксплуатации трубопроводов.

Правительство уже утвердило два типовых концессионных договора, касающиеся автомобильных дорог и ЖКХ, остальные 11 внесены министерством в правительство и рассматриваются в настоящее время в аппарате кабинета министров.

Эти договоры касаются, в том числе возможности строительства трубопроводов на условиях концессии, железных дорог, теплотрасс, водоканалов, объектов культуры и здравоохранения.

Нужно отметить, что отметил, что в настоящее время в Госдуме готовится ко второму чтению законопроект о трубопроводном транспорте, который также «не подразумевает ограничений для строительства частных локальных трубопроводов».

Итак, в отличие от многих стран мира, в СНГ либо только еще готовятся к переходу на концессионные формы управления государственной собственностью (Россия, Беларусь), либо сделали в этом направлении лишь первые шаги (Украина, Молдавия, Армения, Киргизия).

**ГЛАВА II. КОНЦЕССИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И СУЩНОСТЬ**

**2.1 Определение и составляющие концессии**

Концессия - передача по договору концессии объектов государственной собственности во временное владение и пользование в целях улучшения и эффективной эксплуатации, а также прав на создание (строительство) новых объектов за счет средств концессионера с предоставлением последнему права владения, пользования и распоряжения ими либо без такового с обязательным финансированием за счет средств концессионера и передачей государству.

Теоретически концессии выглядят достаточно привлекательным инструментом.

Государство, выступая как концедент, передает управление принадлежащей ему собственностью частной компании (концессионеру). Последняя, пользуясь государственными гарантиями, инвестирует в эту собственность, минимизируя свои риски. А общество получает более качественные товары и высокий уровень обслуживания при минимальных издержках.

Концессионная деятельность в большинстве стран мира осуществляется в настоящее время в контексте теории партнерства государства и частного сектора, являясь одной из ее главных составляющих. Развитые страны мира, имея более чем вековую практику использования концессий в инфраструктурных комплексах, добывающей промышленности, лесопользовании, других отраслях, эволюционно перешли к масштабному применению концессий в 1990-е годы.[[3]](#footnote-3)

В современном понимании хозяйственное партнерство государства и частного сектора (ПГЧС) (Public-Private Partnership, РРР) представляет собой институциональный и организационный альянс между общественной властью и частным бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных, общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Кроме того, партнерства также широко используются в качестве инструмента городского и регионального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

Из всего многообразия экономических функций государства его главное предназначение состоит в создании условий (политических, экономических, правовых) субъектам экономической деятельности для формирования институциональной среды, составной частью которой являются институты партнерства.

Сложные формы организации и ведения современного хозяйства невозможны без прямого участия государства в деятельности отдельных отраслей и сфер экономики.

В той институциональной форме, в какой партнерства существуют сейчас, они представляют собой относительно новую ступень государственного регулирования экономики и призваны играть существенную роль в развитии современных рыночных структур и отношений.

Система сложившихся к настоящему времени партнерских отношений государства с частным сектором является основополагающим элементом функционирования смешанной экономики. Необходимость ее создания вытекает из двух постулатов либеральной концепции развития: (а) соответствия между формированием институтов современной частной собственности и процессом ускорения экономического роста и (б) более высокой производительности и эффективности экономики, основанной на частной собственности, в сравнении с хозяйством, базирующемся на государственной собственности и прямом государственном регулировании.

«Государство отказывается от неэффективных форм ведения хозяйства, перекладывая функции управления принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который, в свою очередь, пользуясь государственными гарантиями, привносит с собой в производство организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности. Экономический эффект для общества состоит в том, что оно получает более качественные товары и высокий уровень обслуживания при минимальных издержках».

В современной практике ПГЧС имеется 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 из них 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).[[4]](#footnote-4)

Кроме отмеченных, по такому пути идут 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 институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни, по существу, с 'нуля'. Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах.

Современные формы ПГЧС связаны с процессами реструктурирования национальных экономик и представляют собой, по существу, косвенную приватизацию (semi-privatization):

- концессии,

- контракты,

- лизинг,

- совместные предприятия.

Однако «концессии явно доминируют в партнерских отношениях. Так, по данным Мирового Банка, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на концессии приходится более 66% заключаемых государством контрактов в сфере транспортной инфраструктуры (железные и автомобильные дороги, морские порты, аэропорты)».[[5]](#footnote-5)

Концессия как главный элемент партнерских отношений государства и частного сектора в современной экономике представляет собой систему хозяйственных отношений, с помощью которой общественная власть передает определенные права частной, общественной или смешанной компании на строительство, модернизацию, реконструкцию, эксплуатацию и управление, обслуживание и использование принадлежащим ей объектом на некоторый срок времени (т.е. на возвратной основе) и за плату.[[6]](#footnote-6)

Такое определение концессии соответствует принятому в публичном праве западных стран понятию контракта, когда общественная власть или специальный орган власти (концедент) уполномочивает и обязывает концессионера (компанию-оператора) на договорной основе осуществлять инвестиции, требуемые для обеспечения функционирования объекта инфраструктуры за его счет и на его собственный риск.

Концессионная компания получает доход (вознаграждение) в форме платы, которая вносится пользователями объекта инфраструктуры или общественной властью. При этом концессионеру передаются права владения и пользования общественным имуществом. Иногда в ограниченных пределах и под контролем общественной власти концессионер наделяется правом распоряжения концессионным имуществом.

Однако концессия является специфическим контрактом, во многом и принципиально отличающимся от традиционного административного контракта. В соответствии с нормами права развитых стран концессия - это «глобальный контракт» (globality contract).

В гражданском и публичном праве развитых стран четко различаются «контракт на проведение работ» (work contract) и «концессия» (concession).

В Европейском Союзе, например, концессия в области инфраструктуры определяется как разновидность административного контракта, в соответствии с которым общественная власть предоставляет компании-концессионеру определенные права на строительство, модернизацию, реконструкцию, эксплуатацию, управление в течение некоторого периода времени.

Концессии являются наиболее развитой, прогрессивной и комплексной формой партнерства государства и частного сектора на современном этапе.

Во-первых, они, в отличие от контрактных отношений, носят многоцелевой и долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности.

Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает высокой, а часто и полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений.

В-третьих, у государства, тем не менее, в рамках как концессионного договора, так и в целом публично-правовых норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии или общего законодательства, а также при возникновении необходимости защиты интересов общества в концессиях. При наличии общественной необходимости государство имеет право в одностороннем порядке прерывать концессию с выплатой концессионеру компенсации.

В-четвертых, в концессионных проектах перераспределяются риски между всеми его участниками (государством, концессионером, инвесторами, финансовыми институтами, страховыми компаниями и т.п.), благодаря чему существенно повышается жизнеспособность концессионного проекта.

**2.2 Правовой механизм концессии**

Исторически правовой статус концессий эволюционировал в направлении от административного акта к публично-правовому и (или) гражданско-правовому договору.

В эпоху их становления (XVII-XVIII века) государство выдавало частной компании - владельцу концессии (концессионеру) особый конституирующий документ - разрешение на владение и пользование государственной собственностью. Это были, по существу, односторонние властные административные акты государства, не содержащие регламентаций прав и обязанностей сторон. Аналогом концессий той поры является используемая и сейчас во всех странах мира лицензионная система.

Термин «концессия», характеризующий передачу государственной собственности частным лицам, использовался в практике европейских стран еще в средние века.

Так, в Англии государственные концессии выдавались частным компаниям в XVII-XVIII веках.

В Соединенных Штатах Америки первые упоминания о концессиях относятся также к XVII веку, когда губернаторы штатов выдали прибывающим на поселение гражданам других стран первые концессии на землю, реки, строительство дорог.

Одной из стран, где имеется разветвленное и полное законодательство по концессиям, является Франция. Еще во времена правления Наполеона в статью 522 Гражданского Кодекса Франции о собственности на землю была внесена поправка, предусматривавшая, что рудники, находящиеся на землях, принадлежащих частным собственникам, могут эксплуатироваться лишь на основании концессии, предоставленной государством. Специальное французское законодательство 1919 и 1938 годов определило, что 'собственники земли не могут использовать движущую силу воды, не получив специальную концессию от государства'.

Система коммунальных концессий Франции существует с середины XIX века. С тех пор и по настоящее время на концессионной системе построено все французское газоснабжение и другие отрасли коммунального обслуживания.

Со временем в тех странах, где складывались развитые правовые нормы по обеспечению функционирования рыночной экономики, эффективные и гибкие юридические средства и институты защиты собственности и имущественных прав (США, Канада, Австралия, страны ЕС, другие страны) широкое применение получило публично-правовое законодательство.

Под действие этого законодательства подпадают в настоящее время объекты:

а) государственной собственности,

б) природные ресурсы,

в) публичные службы,

г) монополия государства на отдельные виды деятельности.

Эти четыре компонента, в соответствии с законодательством развитых стран, составляют особую, так называемую публично-правовую собственность.

Она принадлежит обществу в целом и никому в отдельности.

Соглашения о концессиях в этих странах заключаются государством только на объекты публично-правовой собственности. Эти соглашения обладают одновременно чертами и публично-правового акта и гражданско-правового договора.

Государство выступает в них в двояком качестве:

- как представитель общества и власти, временно уступающий концессионеру свои исключительные права на часть принадлежащей обществу собственности и осуществляющий надзор и контроль за его деятельностью,

- как субъект гражданского права, что отражается в принципах равенства сторон, нерушимости условий договора в течение срока его действия, ответственности по принятым обязательствам и т.п.[[7]](#footnote-7)

Гражданско-правовыми нормами обусловливается также судебный порядок разрешения споров и конфликтов между сторонами.

Публично-правовой статус концессий требует в договорной форме строго определять условия, на которых концессионер обслуживает население, а также оговаривать обстоятельства, которые могут вызвать изменение этих условий.

При этом контроль за этими положениями договоров должен быть всесторонним и тщательным, а используемые меры административного воздействия достаточно многообразными: от приостановления и отмены неправильных действий до принудительного управления концессионным предприятием и досрочного выкупа его.

С одной стороны, с точки зрения обязательности соблюдения концессионного договора как гражданско-правового документа, концедент и концессионер равны перед законом.

Но с другой стороны, предметом концессии является общественная собственность, подписывает концессионный договор концедент от имени общества, служит такой договор достижению определенных общественных целей. И в этом смысле концессионный договор представляет собой публично-правовой документ, в котором стороны не равны друг другу в обязательности выполнения всех его пунктов. Есть высшие интересы общества, которые стоят над гражданско-правовыми нормами концессионного договора.

И если реальное функционирование концессионного предприятия в рамках заключенного концессионного договора вступает в противоречие с общественными интересами, концедент вправе изменить в одностороннем порядке и без согласования с концессионером положения концессионного договора и потребовать от концессионера их обязательного выполнения.

В частности, при наличии неотложной общественной необходимости или других веских причин, имеющих большое общественное значение, концедент может прервать, приостановить или прекратить действие концессионного договора.

При этом концессионер как субъект гражданско-правовых отношений имеет право обратиться в суд с просьбой отменить любое решение концедента, в том числе и принятое последним в одностороннем порядке вне рамок и положений заключенного договора. Но обжаловать он должен не сам факт прекращения действия концессии, поскольку это - следствие, а вызвавшую его причину - наличие общественного интереса (выгоды, пользы), что повлекло за собой принятие концедентом соответствующего решения по прекращению действия концессионного договора или изменению его условий. Окончательную точку в разрешении конфликтных ситуаций между концедентом и концессионером в контексте гражданско-правовых норм должен поставить суд.

Таким образом, в публично-правовых договорах концедент наделен правом в одностороннем порядке при наличии общественной необходимости изменять условия договора и требовать от концессионера их выполнения, прерывать действие договора концессии с компенсацией концессионеру понесенных им убытков и возврата вложенных им в концессионное предприятие средств.

Кроме того, концедент, как субъект, олицетворяющий общественную власть и предоставляющий государственное имущество частному сектору в пользование, имеет право регламентировать деятельность концессионера в процессе действия договора вне рамок его пунктов также и в некоторых случаях, когда это вызвано не неотложной общественной необходимостью, а технико-экономическими, технологическими и иными причинами.

Государство может изменять нормативы и требования технико-экономического характера по регламентации функционирования предприятий, находящихся в государственной собственности, и в одностороннем порядке без согласования с другой стороной распространять их действие на концессионные предприятия этого типа собственности. Оно может менять типовые условия работы концессионного предприятия, предъявлять концессионеру требования публично-правового характера: издавать административно-регламентные предписания, в первую очередь - по результатам проводимых проверок, служебные инструкции, ведомственные распоряжения и т.п.[[8]](#footnote-8)

**ГЛАВА III. ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ КОНЦЕССИИ В РОССИИ**

Среди достоинств концессионной формы управления инвестиционными объектами можно отметить следующие:

-концессии снимают финансовую нагрузку с государства, поскольку концессионер принимает на себя обязательство осуществлять все затраты по финансированию, управлению и текущему ремонту объектов, переданных в концессию, покрывая свои издержки, например, за счет тарифов;

-концессии устанавливают достаточно жесткие долгосрочные юридически оформленные, то есть стабильные, отношения между государством и концессионером;

-концессионные договоры позволяют привлекать частный, в том числе иностранный, капитал без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами.

Одной стороной концессионного соглашения выступает государство - Российская Федерация и (или) ее субъект, либо муниципальное образование, эта сторона называется концедентом. Другой стороной является отечественный или иностранный инвестор.

Таким образом, интересы государства заключаются в том, что:

во-первых, оно перекладывает расходы по инвестированию и содержанию своего имущества на частный сектор, теоретически, для повышения его эффективности;

во-вторых, государство пополняет бюджет за счет поступления концессионных платежей и снимает с себя финансирование государственных объектов;

в-третьих, оно решает социально-экономические проблемы.

Интересы частного бизнеса в концессионных проектах состоят в том, что:

- концессионер получает в долговременное управление государственные активы, ему не принадлежащие, на льготных условиях платы за концессию, являющейся в некотором смысле аналогом арендной платы;

- инвестируя, концессионер имеет достаточные гарантии возврата средств, поскольку государство как партнер концессионера несет определенную ответственность за обеспечение минимального уровня рентабельности;

- в отдельных случаях (проекты в сфере водо-, газо-, теплоснабжения) государство идет на то, чтобы доплачивать из бюджета концессионеру при условии, что тот будет повышать качество обслуживания;

- концессионер, обладая хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать прибыльность бизнеса во время действия срока концессии, и при этом срок концессии не сокращается.

Итак, как показывает опыт многих стран, одним из эффективных путей успешного функционирования государственного сектора экономики является привлечение к финансированию и управлению объектами государственной собственности частного капитала не только за счет приватизации, но и на концессионной основе.

В России, стране с высоким уровнем огосударствления экономики, в условиях острого недостатка инвестиционных ресурсов, применение еще одной достаточно привлекательной для инвестора формы вложения своих средств могло бы дать экономике значительные выгоды. Применение таких договоров диктуется также недостатком у государства ресурсов, в первую очередь финансовых и технологических, для эффективного функционирования государственного сектора экономики.[[9]](#footnote-9)

При всех своих очевидных преимуществах использование концессионных форм управления государственным имуществом в России сталкивается с рядом серьезных препятствий.

В нашей стране до сих пор нет специального законодательства в отношении концессионных объектов. Очень слабой является проработка социально-экономических последствий использования государственных концессионных соглашений.

Отсутствует научно-обоснованные, подкрепленные конкретными расчетами исследования концессионной проблемы в целом и в отдельных отраслях, в частности, а также широкие общественные дебаты по вопросам перераспределения управляющих функций государства. Нет общепринятых методик расчета экономической и бюджетной эффективности концессионных проектов.

Специфика идущего в настоящее время в России процесса состоит в том, что параллельно создается законодательная база и отрабатывается реальный механизм функционирования объектов, еще не переданных в концессию, а по существу являющихся филиалами государственных предприятий.

Однако разработка и принятие федерального закона о концессиях - это только начало большого и трудного пути по проведению концессионной реформы в стране.

Для того чтобы этот закон заработал, необходимо принять множество регламентирующих данный вид деятельности законов, подзаконных актов и нормативных документов, таких как:

- федеральные законы о концессиях и о концессионных предприятиях в отдельных отраслях,

- ведомственные инструкции, положения и правила, регулирующие отдельные стороны концессионного процесса (в частности, типовой договор в рамках отдельных отраслей, а возможно, и отдельных производств, порядок передачи в концессионное управление объектов государственной и муниципальной собственности, методики по разработке ТЭО, определению платы за концессию, определению сроков концессий, положения о гарантиях и о досрочном прекращении концессии и т.д. и т.п.).

Кроме того, на уровне регионов необходимо принять законы о концессиях в сфере принадлежащей им собственности, а также муниципальной собственности и выпустить соответствующие подзаконные акты.

Важно, что все эти документы и федерального и регионального уровней должны быть написаны в контексте единой концепции, иметь:

-общий понятийный аппарат,

-согласованную терминологию и унифицированные подходы к отдельным аспектам проблемы, в первую очередь, к определению сроков концессии, размеров концессионных платежей, субъектов их присвоения и т.п.

Создание замкнутой правовой базы по концессиям - главная большая и сложная задача, стоящая перед Россией на перспективу, без успешного решения которой невозможно становление концессионной формы управления государственной собственностью.

В законотворческой работе в области концессионной деятельности Россия не сможет в полной мере опереться на опыт развитых стран мира, поскольку там концессионное законодательство постепенно, в течение 100-150 лет, врастало в общий кодекс административных законов, регламентирующих формы государственного регулирования предпринимательской деятельности и приводило к эволюционному изменению отношений государства и частного бизнеса.

Определенные сложности стоят также на пути адаптации законодательства и подзаконных актов периода НЭПа к реалиям современной России. Тогда, в 1920-е годы, в сферу концессионной деятельности Советского Союза пришли профессионалы - носители знаний, опыта и информации о концессиях царской России. Они знали, как развернуть концессионную работу в изменившихся экономических условиях, могли приспособить старые нормативные акты к новой системе экономических отношений, что позволило быстро запустить в стране концессионные проекты в различных отраслях.

Сейчас такого профессионального слоя, обладающего достаточно глубокими знаниями о концессиях, 'подводных камнях' этой формы владения и пользования государственной собственностью и представляющего возможные последствия тех или иных решений просто нет. А ведь речь идет о долгосрочных, продолжительностью в десятки лет проектах.

Подписанные договоры, особенно с иностранными концессионерами, не удастся досрочно прекратить без существенных последствий для России, даже если после вступления их в законную силу станет, например, ясно, что они не в полной мере соответствуют интересам страны и общества.

Другой важнейшей проблемой, стоящей сейчас перед Россией в области выбора путей управления государственной собственностью, является создание институциональной организационной структуры и механизма государственного регулирования концессионных предприятий.

В решении этой проблемы Россия уже может опереться на богатый исторический и современный опыт, накопленный в других странах мира, поскольку в отличие от законов и нормативных актов организационная структура является более универсальной и менее жестко привязанной к особенностям развития отдельных стран.

В значительной степени, особенно в отношении концессионных органов исполнительной власти, их структуры, функций, полномочий, механизма взаимодействия с другими институтами этой сферы деятельности, может быть использован опыт Советского Союза периода НЭПа.

Существовавшая в то время система управления концессионными делами была, по-видимому, оптимальной для нашей страны с ясной и простой схемой соподчиненности структурных единиц, соответствовала духу нации, хотя и была излишне забюрократизированной в плане принятия решений, особенно по действующим концессиям.

Рассматривая общие экономические условия концессионной деятельности, надо отметить то обстоятельство, что к числу таких условий не относятся уровни экономического развития страны, политического устройства и ментальности нации.

Концессии - достаточно универсальное средство решения экономических проблем, независимое от многих базисных характеристик и факторов общества.

Эта форма управления государственной собственностью нашла применение в самых развитых странах мира (США, Великобритания, Германия, Франция, Италия, другие государства ЕС, Австралия, Канада, Япония), в Центральной и Латинской Америке (Мексика, Аргентина, Бразилия, Чили, Боливия, Коста-Рика, Венесуэла, Колумбия, Боливия, Перу, Уругвай), в Азии (Китай, Республика Корея, Тайвань, Шри-Ланка, Бангладеш, государства ОПЕК), в Океании (Индонезия, Малайзия, Сингапур), в Восточной Европе (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Румыния, Болгария, Югославия), в СНГ (Украина, Казахстан, Узбекистан, Молдова), в Африке (Танзания, Мадагаскар, Нигер, Камерун, Замбия). Более чем в 120 странах мира в настоящее время используется концессионная форма управления государственной собственностью.[[10]](#footnote-10)

Для успешного функционирования концессионной формы одним из необходимых условий является наличие сильного государства, которое в состоянии противостоять эгоистическим интересам частного бизнеса, получающего в концессию государственную собственность. Опыт показывает, что там, где государство способно отстаивать интересы общества (развитые страны, в первую очередь, США, Канада, Франция, Великобритания, Германия, Австралия) и поставить законодательные и институциональные препятствия на пути злоупотреблений частных компаний, концессии достигают своих целей и обеспечивают повышение эффективности социально-производственной инфраструктуры.

В тех странах, где функции государственного контроля недостаточно сильны и развиты, иногда возникают скандальные разоблачения коррупции и злоупотреблений переданными в концессию объектами государственной собственности (Аргентина, Мексика).

Устойчивость экономической и политической ситуации является также обязательным условием для осуществления концессионных программ. Концессионная деятельность, особенно в сферах производственной и социальной инфраструктуры, сильно зависит от уровня доходов экономических агентов и степени развития экономической деятельности вообще. Так, финансовые кризисы 1998-1999 годов оказали очень существенное негативное воздействие на реализацию проектов в сфере дорожных концессий.

Немаловажным фактором, определяющим развитие концессионных отношений в России, является готовность общественного мнения к передаче частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, доверие власти, общественности и населения к этому новому для них типу хозяйственных отношений.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В настоящее время концессии в России развиваются, но при этом имеют ряд серьезных системных проблем среди которых:

Во-первых, как это часто бывает, само принятие закона ничего не меняет, потому что для его реализации требуется утвердить солидный пакет подзаконных актов.

Во-вторых, в продолжается шлифовка текстов приложении сопутствующих законодательному акту. Вызвано это тем, что принятый поспешно в силу политической конъюнктуры закон «О концессионных соглашениях» изначально страдал рядом изъянов, на которые сразу обратили внимание предприниматели.

Например, объектом концессионного соглашения может выступать только недвижимое имущество или земля, но не вид деятельности. Концессии, в первую очередь могут привлечь внимание крупных компаний и инвесторов. А таким инвесторам интересно пользование, например, не одной полуразвалившейся котельной, а всем комплексом теплоснабжения города.

В-третьих, типовые соглашения должны учесть и многочисленные отраслевые проблемы. Например, строительство платных автодорог сдерживается тем, что до сих пор не принят соответствующий закон.Приходу частников в коммунальный сектор может помешать тарифное регулирование.

Для того чтобы концессии стали реальностью, нужен пилотный проект, который показал бы все плюсы и минусы данного инструмента. Появление же его во многом зависит от политического решения государства.

При пассивности государства может получиться так, что развитие концессий приведет не столько к росту качества инфраструктуры и иных отраслей, в которых применяются концессии, сколько к их «расслоению». То есть будут нарастать различия в качестве между «продвинутыми» концессионными участками и бесперспективными с точки зрения бизнеса, но от этого не теряющими свою значимость для общества объектами.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ**

1. Нормативные акты

1.1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. №237. 1993. 25 декабря.

1.2 Гражданский кодекс Российской Федерации от 13.05.2008 N 68-ФЗ, от 14.07.2008 N 118-ФЗ// Собрание Законодательства РФ. 2008. № 5. Ст. 410.

1.3 Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 3. Ст. 140

1.4 Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»// Российская газета. 26 июля 2005 г.

2. Судебная и арбитражная практика

2.1 Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.10.2009 № 13554/09 // Оперативно и достоверно 9.11.2009

3. Специальная литература

3.1 Акимова Т.А. Теория организации. – М.: ЮНИТИ, 2003 -240 с

3.2 Бовыкин В. Новый менеджмент. М.: Наука, 2007. – 430 с

3.3 Гневко В.А., Яковлев И.П. Менеджмент: Социально-гуманитарное измерение. СПб, 2004. – 380 с

3.4 Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М.: МНИИПУ, 2008. – 140 с

3.5 Данилец А.В. Концессии. – СПб, 2008

3.6 Сосна С.А. Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002. С. 26.

3.7 Зворыкина Юлия Викторовна. Методологические основы и механизмы управления концессиями в России: Дис. д-ра экон. наук: 08.00.05: Москва, 2003, 301c. РГБ ОД, 71:04-8/249

3.8 Сосна С.А. Концессии в России: между прошлым и будущим // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2006, № 1. - С. 73-91

3.9 Тимофеев С.К. Концессии в России и СНГ// Экономика переходного периода, 2007 № 6 С. 35 – 47

3.10 Федоров М.П. Опыт концессии в современной России// Маркетинг и предпринимательство, № 9 2007 С.31-39

3.11 Фатхутдинов Р.А. Система менеджмента. 2-е издание. - М.:ЗАО «Бизнес школа «Интел-Синтез»,2007. – 280 с

3.12 Михеев В.А. Государственное регулирование рыночного механизма и конкуренции// Экономика переходного периода. 2008. № 10 С.25-49

1. Данилец А.В. Концессии. - СПб. 2008 [↑](#footnote-ref-1)
2. Зворыкина Юлия Викторовна. Методологические основы и механизмы управления концессиями в России: Дис. д-ра экон. наук: 08.00.05: Москва, 2003, 301c. РГБ ОД, 71:04-8/249 [↑](#footnote-ref-2)
3. Сосна С.А. Концессии в России: между прошлым и будущим // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2006, № 1. - С. 73-91 [↑](#footnote-ref-3)
4. Сосна С.А. Концессии в России: между прошлым и будущим // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2006, № 1. - С. 73-91 [↑](#footnote-ref-4)
5. Тимофеев С.К. Концессии в России и СНГ// Экономика переходного периода 2007 № 6 С. 35 – 47 [↑](#footnote-ref-5)
6. Сосна С.А. Концессии в России: между прошлым и будущим // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2006, № 1. - С. 73-91 [↑](#footnote-ref-6)
7. Федоров М.П. Опыт концессии в современной России// Маркетинг и предпринимательство № 9 2007 С.31-39 [↑](#footnote-ref-7)
8. Данилец А.В. Концессии. - СПб. 2008 [↑](#footnote-ref-8)
9. Фатхутдинов Р.А. Система менеджмента. 2-е издание. - М.:ЗАО «Бизнес школа «Интел-Синтез»,2007. – 280 с [↑](#footnote-ref-9)
10. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М.: МНИИПУ, 2008. – 140 с [↑](#footnote-ref-10)