

На правах рукописи

ГЛИНКИН ЕГОР АНДРЕЕВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ КОНЦЕССИОННОГО МЕХАНИЗМА
В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством (экономика предпринимательства)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре истории российского предпринимательства
Московской финансово-промышленной академии.

Научный руководитель - доктор экономических наук
Бессолицын Александр Алексеевич

Официальные оппоненты: - доктор экономических наук
Косторниченко Владимир Николаевич

- кандидат экономических наук
Коваленко Александр Иванович

Ведущая организация - Институт экономики РАН

Защита состоится «05» июля 2010 г. в 15.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 521.042.01 в Московской финансово-промышленной академии по адресу: 105318, г. Москва, ул. Измайловский вал, д. 2, стр. 1, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии.

Автореферат разослан 05 июня 2010 г.

Ученый секретарь диссертационного совета:
кандидат экономических наук



Е.В.Улитина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальной задачей сегодня является переход к долгосрочной стратегии экономического развития России, регулирование капиталообразования в стране и принятие мер для сокращения оттока финансовых ресурсов за рубеж. Как отмечается в проекте «Энергетической стратегии на период до 2030 года», утвержденной распоряжением Правительства от 13.11.2009 г., необходимо формировать новые стратегические ориентиры развития энергетического сектора в рамках перехода российской экономики на инновационный путь развития, заявленные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности является одной из форм прямого вмешательства государства в экономику, в рамках госсектора, которое связано с производством и сбытом государственными предприятиями товаров и услуг. Государство выступает самостоятельным субъектом хозяйствования, который реализует общенациональные цели.

Одним из эффективных механизмов обеспечения количественных и качественных характеристик объектов государственной собственности является привлечение к финансированию и управлению этими объектами частного бизнеса, но не путем приватизации, а на концессионной основе. Концессионная деятельность в большинстве стран осуществляется в контексте теории партнерства государства и частного бизнеса, являясь одной из главных ее составляющих. Концессии¹ помогают привлечь в экономику государства дополнительные инвестиции, позволяют переложить на частный бизнес основные риски, при этом передаваемые в концессию объекты остаются в собственности государства.

Нефтяные концессии в России, из-за отсутствия специального законодательства, позволяющего регулировать концессионные соглашения в сфере недропользования, ещё не являются законодательно закреплённой формой хозяйствования. В то же время России необходима законодательно оформленная концессионная политика в сфере недропользования, разработанная на основе современного зарубежного и исторического российского опыта (в первую очередь - нефтяной отрасли).

¹ Концессия — от латинского concessio — разрешение. Данный термин трактуется в различных словарях и энциклопедиях как разрешение, уступка, льгота.

Уроки истории свидетельствуют о возможности достижения баланса государственных и частных интересов при осуществлении деятельности иностранных инвесторов в нефтяной отрасли.

В современных условиях нефтяной комплекс России имеет ряд отличительных особенностей, которые необходимо учитывать при разработке основ его регулирования. Главная особенность в том, что государственная система воспроизводства минерально-сырьевой базы, существовавшая в СССР, была разрушена, а комплекса условий для ее модернизации в рыночных условиях создано не было. В структуре запасов нефти в РФ значительную часть составляют низкокачественные и трудноизвлекаемые запасы, добыча и переработка которых возможна только при высоком уровне цен на энергоносители.

Все это говорит о том, что сложившийся рыночный механизм ведения хозяйства без осуществления мер государственного регулирования сферы недропользования не обеспечивает комплексности решения стратегических задач использования минерально-сырьевой базы. Поэтому разработка механизмов, способных преодолеть такие тенденции, должна стать приоритетным предметом исследования в области взаимодействия государства и бизнеса в нефтяной отрасли.

Степень разработанности проблемы. Изучение вопросов теории и практики государственно-частного партнерства и его конкретной концессионной формы является важной темой в современной отечественной и зарубежной научной литературе. При этом работ по проблемам реализации концессионной формы государственно-частного партнерства, как явления смешанной экономики, отражающего современную российскую специфику, очень мало.

Использование концессии как формы косвенного публичного управления является многогранной проблемой, которая включает в себя вопросы, касающиеся роли и функций государства как концедента, прав и гарантий субъектов предпринимательской деятельности как концессионеров, применения публично-правовых и гражданско-правовых форм для упорядочивания концессионных отношений. Все это обусловило тот факт, что к исследованию концессионных отношений проявляли и проявляют интерес представители самых разных наук. В советский период (20-е годы XX века), когда институт концессии достаточно широко применялся государством для возрождения отечественной экономики, значительный вклад в разработку ее проблематики внесли: Р.А.Арский, И.Н.Берштейн, Е.С.Варга, Н.Д.Кондратьев,

Б.А.Ландау, А.А.Трояновский. При этом, одна часть советских авторов исходила из публично-правовой природы концессионных договоров (А.В.Карасс, Б.А.Ландау, М.И.Рейхель), другая с позицией цивилистического подхода (А.В.Венедиктов, И.П.Степанов) воспринимала концессию как долгосрочный арендный договор, обладающий некоторыми необычными чертами; третья (В.Н.Шретер, Е.А.Носов) рассматривала концессионное соглашение как определенным образом соединяющий публично-правовые и частно-правовые признаки.

Значительный вклад в теоретическое осмысление института концессии и концессионных соглашений в 1990-е годы XX в. внесли: Л.Р.Абалкин, В.И.Ивантер, Р.С.Гринберг, А.А.Конопляник, В.Н.Косторниченко, Д.С.Львов, А.Д.Некипелов, Б.А.Райзберг, М.М.Соловьев, С.А.Сосна, А.М.Смолкин, М.А.Субботин.

В отраслевых науках концессионный механизм исследуется главным образом применительно к инвестиционной деятельности: Д.Г.Коноков, Т.В.Шадрин, к сфере недропользования: А.А. Киммельман, А.И.Новиков, С.Б.Немченко. При этом особое внимание уделяется изучению опыта использования института концессий в зарубежных странах. В этот период исследование концессий как механизма государственного регулирования и формы государственно-частного партнерства осуществляется главным образом экономистами: Е.М. Алешина, В.Г. Варнавский, Ю.В. Зворыкина, П. Л. Виленский, А.П. Вихрян, С.А. Смоляк. При этом концессия справедливо рассматривается отдельными авторами именно как форма управления: В.С.Букатин, М.С.Селин. В правоведении при исследовании специфики управления природопользованием предпринимались отдельные попытки рассматривать концессионные соглашения как вид административно-правовых договоров (Д.П.Хаустов), а административные договоры как форму публичного управления (Н.В.Балицкая).

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе анализа мировой практики и отечественного концессионного опыта, накопленного в период нэпа, сформировать стратегию государственного регулирования концессий в современной России и создать концессионный механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования на примере нефтедобычи.

Достижение данной цели определило постановку и потребовало решения следующих **задач**:

1. Раскрыть сущность и содержание понятия «концессионный механизм» как особой формы государственного регулирования предпринимательской деятельности в рамках экономической системы и обосновать его особенности.
2. Выявить факторы, препятствующие развитию отечественного концессионного механизма в сфере недропользования.
3. Определить, на основе исторического российского и современного зарубежного опыта, роль и возможности концессии как формы реализации государственной собственности в системе средств и методов привлечения отечественного и иностранного капиталов в развитие экономики РФ.
4. Выявить тенденции государственной политики законодательного регулирования развития концессионной формы государственно-частного партнерства в сфере недропользования.
5. Разработать концессионный механизм взаимоотношений государства и частного бизнеса и сформулировать предложения по его реализации в сфере недропользования России.

Объектом исследования является предпринимательская деятельность государства в российской экономике.

Предметом исследования является государственное регулирование предпринимательской деятельности российских и иностранных фирм с использованием концессионного механизма в сфере недропользования на примере нефтяной отрасли России.

Хронологические рамки исследования включают период с 90-х гг. XX века по настоящее время, а также важное место отводится анализу практики новой экономической политики (НЭПа) в 1920-1930-е гг. Данный анализ проводится с целью выявить долговременные тенденции реализации концессий и взаимосвязь прошлого с современностью.

Теоретическая и методологическая основа исследования. *Теоретическую основу исследования* составили основные положения трудов зарубежных и отечественных ученых, посвященные методологическим основам предпринимательства и роли государства в рыночной экономике.

Методологической основой исследования являются системный, функциональный и исторический подходы к анализу объекта исследования. При решении конкретных задач использовался метод экспертных оценок, моделирование.

Информационно-эмпирическая база исследования. В качестве информационной базы исследования использованы статистические отчетные материалы Федеральной службы государственной статистики России, Минэкономразвития России, аналитические материалы министерств и ведомств Российской Федерации, материалов Мирового Банка, специализированных изданий.

Концессионный опыт периода нэпа изучался в основном по архивным источникам, использованным впервые, таким как фонды Российского государственного архива экономики (нефтяная промышленность)¹, Государственного архива Российской Федерации², Российского государственного архива социально-политической истории³.

Был обследован значительный массив документов и официальных материалов, в том числе: опубликованные документы протоколов и стенограмм партийных съездов и конференций, годовые отчеты Наркоматов иностранных дел и внешней торговли, посвященные разработке и анализу государственной политики СССР в отношении концессий в недропользовании.

В работе использованы действующие законодательные акты и документы, статистические данные министерств и ведомств, а также практические материалы и информация из открытых источников о становлении и деятельности современных концессий.

Научная новизна заключается в решении научной задачи по определению основных направлений формирования стратегии государственного регулирования концессий в современной России, а так же формулировке основных подходов к созданию концессионного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования на примере нефтедобычи.

Личный вклад автора выражается в научном обосновании и разработке направлений совершенствования механизма государственного управления в сфере недропользования на современном этапе развития России и выработке практических реко-

¹ РГАЭ. Ф. 413. (Народный комиссариат торговли и промышленности. Народный комиссариат внешней торговли). Ф.2309. (Всесоюзный нефтяной торговый синдикат Союза ССР – «Нефтесиндикат»). Ф. 5740. (Трест «Азнефть»). Ф. 3991. (Трест «Грознефть»). Ф.4372. Государственная плановая комиссия СССР. Ф.6880. Нефтяная промышленность. Ф.6882. Нафтэкспорт. Ф.7733. Народный комиссариат финансов СССР. Ф.7636. Центральное управление государственной промышленности.

² ГАРФ.Ф.8350 (Главный концессионный комитет). Ф.130. (Высший совет народного хозяйства СССР). Ф. 5674. (Совет Труда и Оборона СССР).

³ РГАСПИ.Ф.5. (Секретариат В.И.Ленина). Ф.17.Оп.3. (Политбюро). Ф.19. (Совет Народных Комиссаров). Ф.70. (Истпарт). Ф.76. (Ф.Э Дзержинский). Ф.80.(С.М.Киров). Ф.85. (Г.К.Орджоникидзе). Ф.157. (М.Г.Цхакая). Ф.160. (С.Г.Шаумян). Ф.670.Оп.1 (Г.Я.Сокольников).

мендаций для создания условий, стимулирующих инвестиционную активность в данной сфере.

Наиболее существенные результаты, полученные лично соискателем, содержащие элементы научной новизны и выносимые на защиту:

1. Выявлены особенности концессионного механизма в недропользовании как одной из форм государственно-частного партнерства, а именно:

- адаптация к действующим в стране фискальным режимам;
- диверсификация инвестиционных рисков;
- возможность эффективной разработки как высокорентабельных, так и некондиционных месторождений;
- переход используемого нефтепромыслового оборудования после окончания разработки в собственность государства;
- значительный мультипликативный эффект инвестиционных нефтяных проектов, инициирующих экономическую активность в сопряжённых отраслях;
- стабильное, прозрачное и прогрессивное налогообложение.

2. Вскрыты факторы, препятствующие развитию концессионного механизма в современных отечественных условиях на примере нефтяной отрасли, а именно:

- запаздывание с развитием концессионного законодательства в недропользовании (отсутствие законов о национализации, о государственной собственности, и других необходимых нормативных актов);
- отсутствие государственной поддержки концессионных проектов в нефтяной отрасли;
- высокие затраты на подготовку проектов соглашения и значительные временные затраты их экспертного прохождения;
- отсутствие критериев отбора эффективного концессионера;
- отсутствие в России концепции управления государственной собственностью в нефтяной отрасли.

3. Определены направления повышения эффективности сотрудничества государства и частного бизнеса, проведения единой национальной концессионной политики в сфере недропользования, базирующейся на международном опыте и принципах, проверенных практикой 1920-х - начала 1930-х гг.:

- комплексность внедрения новых технологий и технических средств в бурении скважин, добыче нефти, строительстве трубопроводных систем и нефтеперерабатывающих производств, обеспечивающих устойчивую добычу, надежную транспортировку и качественную переработку нефти;
- сочетание закупок передовых западных технологий с максимальным содействием развитию отечественного научного, технологического и технического потенциала в целях последующей адаптации этих наукоемких технологий к российским условиям, необходимой для их широкого внедрения;
- увеличение экспортных доходов как источника средств для финансирования внедренческих программ за счет расширения экспорта через учреждение совместных с иностранными фирмами компаний, занимающихся переработкой и сбытом отечественной нефтепродукции, через прямую интеграцию в маркетинг нефтепродуктов, то есть развитие собственной дистрибьюторской сети за рубежом;
- организация для персонала отечественных нефтяных компаний системы целевого обучения за рубежом по специальностям нефтяного дела;

4. Разработаны предложения по совершенствованию системы государственного регулирования процессов концессионной деятельности в сфере недропользования, реализация которых обеспечивается путем создания специального регулятора, нацеленного на решение организационных вопросов государственного контроля взаимодействия с концессионерами по следующим направлениям:

- организация и проведение конкурсов на предоставление концессий в недропользовании;
- отбор перспективных объектов;
- обеспечение максимально выгодных условий концессии;
- выбор концессионера, отвечающего требованиям надежности и качества;
- мониторинг реализации указанных проектов.

5. Разработан концессионный механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования, основными этапами реализации которого выступают:

- первый этап - формирование государством законодательной основы для создания и развития механизма концессий в России;

второй этап - создание и развитие механизма концессий на основе комплексного подхода, имеющего два основных направления: 1) *концессии как процесс*, включающий законы, принципы, цели, задачи, функции, методы, технологии; 2) *концессии как система* - регулирующий орган, то есть механизм взаимодействия концессионера и концедента.

- третий этап - формирование алгоритма реализации механизма концессий, через разработку стратегии сделки и подписание концессионного соглашения. Алгоритм организации работ по концессионному соглашению включает фазы: отбор объекта концессии, предоставление соглашения, реализация проекта и передача (трансферта).

Реализация концессионного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования создает условия для последовательного развития других отраслей экономики, как это было в период нэпа, когда государство отказалось от политических преференций в пользу экономической прибыли. Это позволило нефтяным концессиям оказать значительное влияние на восстановление и модернизацию нефтяной отрасли, а также в целом на экономику государства.

Наиболее существенные результаты исследования соответствуют п. 10.8. «Государственное регулирование и поддержка предпринимательской деятельности (сущность, принципы, формы, методы); основные направления формирования и развития системы государственного регулирования и поддержки предпринимательства» и п. 10.13 «Формирование и развитие благоприятной предпринимательской сферы» паспорта специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика предпринимательства).

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что выполненное исследование развивает малоизученную в современной отечественной науке проблематику государственно-частного партнерства в форме концессий в недропользовании.

Практическая значимость. На основе проведенного исследования создана система методических положений и рекомендаций, организационных схем и методик внедрения концессионной формы управления предприятиями в нефтяной отрасли. Они призваны способствовать повышению результативности проводимых реформ и качества государственного регулирования.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на следующих научных конференциях и конгрессах:

Первой научно-теоретической студенческой конференции «Социально-экономическое развитие России на современном этапе: реалии и перспективы» (12 апреля 2007, Москва, Финансовый институт МВШЭ); Межвузовской научно-практической конференции «Экономика. Право. Лингвистика» (10 апреля 2008 г., г.Москва, МИМЭМО); межвузовской научно-практической конференции «Экономика, управление и право» (7 апреля 2009 г., г.Москва, ИУП); межвузовской научно-практической конференции студентов и молодых ученых (12 апреля, г.Москва, МИУ); IV международного научного конгресса «Роль бизнеса в трансформации российского общества - 2009». (14 апреля 2009 г., Москва, МФПА), Всероссийской научно-технической конференции «Приоритетные направления развития науки и технологий» (23 октября 2009г., г.Тула); V международного научного конгресса «Роль бизнеса в трансформации российского общества - 2010». (14 апреля 2010 г., Москва, МФПА) .

Основные положения и результаты были внедрены в учебный процесс НОУ ДПО «Институт нефтегазового бизнеса», НОУ ВПО «Институт управления и права» для проведения лекционных и практических занятий по дисциплинам «Государственное регулирование экономики», «Управление проектами», «Инвестиционный менеджмент» и «Государственные и муниципальные финансы».

Публикации. По теме диссертации автором опубликовано 10 печатных работ (в том числе, 2 в изданиях, рекомендованных ВАК РФ), общим объемом 3,35 п.л., раскрывающие основные положения диссертации.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы из 221 наименования и 3-х приложений. Работа изложена на 177 страницах, включая 18 таблиц и 9 рисунков. Общая структура диссертации соответствует поставленной цели исследования и сформулированным в соответствии с ней задачам. Ее логика отражена в содержании работы:

Введение

Глава 1. Концессионный механизм как особая форма государственного регулирования предпринимательской деятельности.

1.1. Особенности государственного регулирования предпринимательской деятельности.

1.2. Концессии в системе отношений государства и частного бизнеса.

1.3. Мировой опыт использования концессионного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Глава 2. Развитие концессионного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности.

2.1. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в Российской империи и в Период «военного коммунизма».

2.2. Государственная концессионная политика в нефтяной отрасли в период НЭПа (1921–1932гг.).

2.3. Практическое значение исследования опыта государственного регулирования предпринимательской деятельности в предшествующий период для современного развития сферы недропользования России.

Глава 3. Развитие концессионного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности в современных условиях.

3.1. Основные проблемы и перспективные направления реализации концессионного механизма государственно-частного партнерства в современных условиях.

3.2. Разработка инновационного механизма взаимоотношений частного бизнеса и государства в сфере недропользования.

Заключение

Список использованных источников

Приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Полученные в диссертации основные научные результаты, содержащие новизну, позволили раскрыть сформулированные задачи и достигнуть поставленную цель. В соответствии с ними в работе были получены следующие результаты.

Первый научный результат. Выявлены особенности государственного регулирования предпринимательской деятельности в целом и концессионного механизма, как одной из наиболее продуктивных форм государственно-частного партнерства. Было определено, что государство является полноправным, самостоятельным субъектом хозяйственной деятельности, «естественным» участником целой системы

экономических отношений. Деятельность государства, связанная с использованием казенной собственности и источников ее пополнения, является предпринимательской, так как ею движет мотив расширения кругооборота контролируемых хозяйственных ресурсов.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности – это форма прямого вмешательства государства в рыночную экономику, в рамках госсектора, которая предполагает участие государственных предприятий в производстве и сбыте продукции, реализации определённых общенациональных целей: структурной перестройки производства, стимулирования научно-технического прогресса, модернизации экономики. Основное отличие государственного регулирования от частного предпринимательства состоит в том, что государство ставит перед своими предприятиями помимо коммерческих определенные социально-экономические цели.

Опыт стран мира свидетельствует о том, что одним из наиболее эффективных механизмов обеспечения количественных и качественных характеристик объектов государственной собственности является привлечение к финансированию и управлению этими объектами частного капитала, однако не на путях приватизации, а на концессионной основе.

Согласно концепции Варнавского В.Г. *государственно-частное партнерство (ГЧП)* – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности — от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации. Формы ГЧП - это разнообразные контракты, арендные (лизинговые) отношения, соглашения о разделе продукции (СРП), государственно-частные предприятия, концессии. В российской практике в нефтяной отрасли используются все формы ГЧП, кроме концессий.

Нами уточнено понятие «концессии», выявлены ее предмет, цель, субъекты, принципы, обоснована финансовая основа, понятия «концессионная деятельность» и «договор концессии».

Концессии - система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав по владению, пользованию, а при определенных условиях и распоряжению государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые являются исключительным правом государства или муниципального образования.

Проведенный анализ существующих трактовок концессии как экономической категории позволяет выделить следующие общие черты для большинства определенных концессии (табл.1).

Таблица 1 - Концессии как экономическая категория

Общие черты концессий	Характеристика
<i>Предмет концессии</i>	Государственная (муниципальная) собственность, монопольные виды деятельности государства (муниципального образования)
<i>Цель концессии</i>	Удовлетворение общественных нужд и потребностей
<i>Субъекты концессии</i>	1. государство в лице различных органов власти; 2. бизнес в лице различных организаций
<i>Финансовая основа концессии</i>	Договорная
<i>Принципы концессии</i>	1. возвратность предмета концессии 2. платность

Разработана классификация фискальных систем в нефтяной промышленности, определяющая предоставление права доступа к недропользованию на основе концессионных соглашений, а именно:

1. Концессионные системы:

а) *традиционные*: большая площадь; длительный срок действия; отсутствие налогов, кроме небольших отчислений концеденту; право собственности концессионера на объект концессии; право концессионера на полный и единоличный контроль своей деятельности; концессионер самостоятельно возмещает издержки, обладая правом собственности на продукцию.

б) *модернизированные*: сократились площади; сократились сроки; появились бонусы, арендная плата (ренталс), налоги на прибыль; право собственности на участок недр сохраняется за концедентом; право концедента на контроль за деятельностью концессионера; концессионер, обладая правом собственности на продукцию, возмещает свои издержки после ее реализации и уплаты налогов и платежей концеденту.

2. Контрактные системы:

а) *соглашения о разделе продукции (СРП)*: площадь и сроки ограничиваются концедентом; вместо налогов и концессионной платы устанавливается раздел продукции в натуральном или стоимостном измерении; концессионер (оператор или подрядчик) имеет право лишь на получение части продукции или доходов от ее реализации для возмещения своих расходов и вознаграждения; концедент участвует в деятельности концессионера своими капиталами в виде доли уставного капитала совместно с концессионером.

б) *сервисные контракты (СК)*:

- без риска: договор подряда с концессионером; уплата действующих налогов; издержки возмещаются государством либо из бюджета, либо из средств, полученных от продажи геологической информации; производимая геологическая информация является собственностью концедента; подрядчик получает оговоренное в контракте вознаграждение, независимо от того, будет ли коммерческое открытие или нет.

- с риском: в подряд передается участок недр с прогнозными ресурсами; подрядчик берет на себя риски перевода ресурсов в запасы и риски неоткрытия месторождения; издержки в случае открытия месторождения впоследствии возмещаются подрядчику при передаче месторождения для его разработки по концессионному соглашению; доходы (вознаграждения) подрядчика включают, помимо нормальной прибыли, плату за риски.

Особое место концессий в системе государства и частного бизнеса определяется тем, что, привлекая частный капитал на концессионной основе, концессионный договор не приводит к сокращению государственной собственности и потере контроля над ней. *Договор концессии* - договор, регламентирующий основные условия, правила, права и обязанности сторон в рамках концессии. *Концессионная деятельность* - деятельность концедента и концессионера по выполнению ими договора концессии.

Второй научный результат связан с исследованием опыта уже накопленного в нашей стране в основном в период НЭПа и мирового опыта использования концессионного механизма как формы государственно-частного партнерства в сфере недропользования на примере нефтяной отрасли. В результате, на основании широкого архивного материала, который ранее не привлекался, в диссертации было проведено исследование концессионной политики советского правительства в нефтяной отрасли в период НЭПа (1921-1932 гг.). Впервые выявлено влияние концессий в нэпе на

модернизацию советской нефтяной отрасли через организационно-экономический механизм привлечения иностранных инвестиций. Определено, что период нэпа был успешной моделью экономических отношений государства и бизнеса, который реализовался через механизм концессий. Это дало возможность привлечь технические силы и материальные средства промышленно развитых государств для восстановления производительных сил Советского Союза, ввезти иностранный капитал не только в денежной, но, что было особенно важно в тот период, и в товарной форме в виде станков, машин, оборудования, изделий и полуфабрикатов, а также, получить опыт, обучение, техническую помощь, организацию производства и рынка.

Роль иностранного капитала в восстановлении нефтяной промышленности в период с 1921 по 1930 годы была очень значительной. В период НЭПа западные нефтяные компании — «Бритиш Петролеум», «Стандарт Ойл», американская «Барнсдалл», а также итало-бельгийские, японские, германские и некоторые другие компании получили нефтяные концессии на добычу и экспорт советской нефти. Они сыграли решающую роль в увеличении производства нефти и к 1930 году, впервые после наиболее продуктивного 1901 года, добыча нефти достигла 10,2 млн. тонн.

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.

В рамках концессий в европейской части России заработало несколько тысяч предприятий, как в тяжелой промышленности, так и в области энерго-снабжения. Концессионеры, в частности, помогли реализовать знаменитый план ГОЭЛРО. Таким образом, политика привлечения иностранного капитала в нефтяное дело в России в форме концессий способствовала развитию конкуренции в отечественной отрасли, заставляя советские нефтяные тресты стремиться к мировому уровню.

Как показало предпринятое нами исследование, позитивные изменения в отечественном нефтяном деле стали в значительной степени результатом политики государства и крупнейших советских нефтетрестов по привлечению иностранного капитала в нефтяную отрасль. Уроки истории свидетельствуют о возможности достижения баланса частных и публичных интересов при осуществлении деятельности

иностранных инвесторов в нефтегазовой промышленности. Гарантией реализации программы по выходу нефтяной отрасли из кризиса могут стать лишь скоординированные действия государства и крупных нефтяных компаний по выработке и проведению единой национальной политики в вопросах развития современного нефтяного бизнеса, что предполагает усиление роли государственных структур в его управлении.

На основании результатов проведенного анализа были сформулированы практико-ориентированные рекомендации по использованию опыта государственно-частного партнерства в период нэпа в современных российских условиях.

Третий научный результат связан с выявлением недостатков практики взаимодействия между частным бизнесом и государством в сфере недропользования, сложившейся в период становления рыночной экономики, а также с разработкой основных положений государственной политики и инновационных механизмов государственно-частного партнерства, основанных на концессионной форме отношений.

Рассматривая основные проблемы и направления реализации концессионного механизма государственно-частного партнерства в современных условиях выявлено наличие в России значительных барьеров на пути использования концессий в недропользовании. В настоящее время в России на условиях СРП действуют всего три проекта («Сахалин-1» «Сахалин-2» и «Харьягинское»), подписанные до вступления и силу в 1995 г. закона «О соглашениях о разделе продукции», (изменения и дополнения в него были приняты в 1999, 2001 и 2003гг.) На условиях СРП в РФ добывается менее 1% углеводородов, поэтому говорить о существовании действительно альтернативного «лицензии» режима не приходится. Таким образом, в настоящее время эффективные механизмы для привлечения столь необходимых инвестиций в нефтегазовую отрасль отсутствуют. Нет и единой концептуальной основы для разработки механизмов усиления инвестиционной привлекательности освоения углеводородных ресурсов.

Основной проблемой является устаревшая система отношений между государством и бизнесом, при которой государство неэффективно распоряжается своей собственностью. Кроме того, не способствует полноценному взаимодействию сторон:

- отсутствие государственной поддержки проектов,
- запаздывание с развитием концессионного законодательства в недропользовании,

- высокие затраты на подготовку проектов соглашения и длительный путь их экспертного прохождения,
- отсутствие критериев отбора эффективного концессионера и др.

Были выявлены, на основе SWOT-анализа, сильные и слабые стороны концессии, уточнены характеристики внешней среды, влияющей на реализацию концессионного механизма в современных условиях(Табл.2):

Таблица 2 - SWOT-анализ реализации концессионного механизма

<p><i>Сильные стороны</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Привлекаемые частные средства в полном объеме направляются на улучшение и/или создание государственного имущества • Оптимизация бюджетных расходов • Реструктуризация экономики • Увеличение добычи нефти, её экспорт • Привлечение адекватных объемов инвестиций в высокозатратные проекты в недропользовании • Создание собственной промышленной базы с помощью привлечения прямых иностранных инвестиций • Развитие нефтяной отрасли • Усиление инвестиционной привлекательности страны • Рациональное освоение ресурсов и защита окружающей среды 	<p><i>Слабые стороны</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие опыта взаимодействия между государством и бизнесом, взаимное недоверие • Отсутствие долгосрочного инвестирования • Из-за отсутствия единого государственного координатора ГЧП-проектов затягивается процедура их одобрения • Концептуальные основы концессий только разрабатываются • Фискальная система не способствует добыче трудноизвлекаемых ресурсов • Высокая налоговая нагрузка на нефтяные компании
<p><i>Возможности</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Усовершенствование законодательства • Правовые гарантии государства по возврату вложенных средств позволят минимизировать риски инвесторов и активизируют процесс привлечения отечественных и зарубежных инвестиций в объекты государственной собственности • Технологическая и финансовая независимость от зарубежных инвестиций • Сбалансированное освоение ресурсов путём эффективного распределения высокодоходных и низкодоходных заказов • Обеспечение рационального природопользования 	<p><i>Угрозы</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие законодательных гарантий государства увеличивает риски инвестирования • Концепция управления государственной собственностью в России отсутствует • Отсутствие координирующего и регулирующего органа • Государство располагает исключительными правами в отношении ресурсов недр • Национализация, экспроприация

Нами разработаны новые принципы государственной правовой политики в недропользовании, а именно: в определении основных направлений развития сферы

недропользования; закрепление в законодательстве ведущей роли государства; сочетание частных интересов инвесторов и публичных интересов государства; стабильность законодательства, формирующего правовой режим иностранных инвестиций в форме концессий в недропользовании; последовательность в проведении государственной политики.

В диссертации предложен разработанный автором «Концессионный механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования», в котором на основе системного подхода изложены этапы реализации государственно-частного партнерства, имеющего цель – привлечение инвестиций в нефтяную отрасль и повышение конкурентоспособности экономики государства (рис. 1).

1. Законодательный этап представлен тремя основополагающими законами, которые были приняты для привлечения инвестиций в сферу разведки и добычи полезных ископаемых: «О нефти» (1992), «О Соглашениях о разделе продукции» (1995), «О концессионных соглашениях» (2005). В настоящее время в России идет медленный и сложный процесс расширения законодательной базы, необходимой для привлечения инвестиций в сферу недропользования.

Закон о концессиях, который регулирует отношения государства и инвестора, был принят Государственной думой только в 2005 г. (от 25.07.2005 г. № 115 ФЗ), но в нем обозначалась невозможность передачи в концессию земельных недр. 30 июня 2008 г. президент подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 30 июня 2008 года N 108-ФЗ), в котором разрешено использовать природные ресурсы, то есть, предусмотрена возможность передачи концессионеру для исполнения соглашения не только земельного участка, но и прав пользования участками недр для осуществления его деятельности, предусмотренной соглашением, а так же сроки предоставления этих прав, но при этом, *не связанных с добычей полезных ископаемых.*

То есть сохранилась зауженная сфера возможного применения концессионного законодательства, исключая природные ресурсы в качестве объекта концессии.

При этом не введен специальный налоговый режим, обеспечивающий налоговую гибкость в зависимости от условий того или иного проекта, не изменилась ситуация с системой государственного управления. Поэтому необходимо создать полноценное

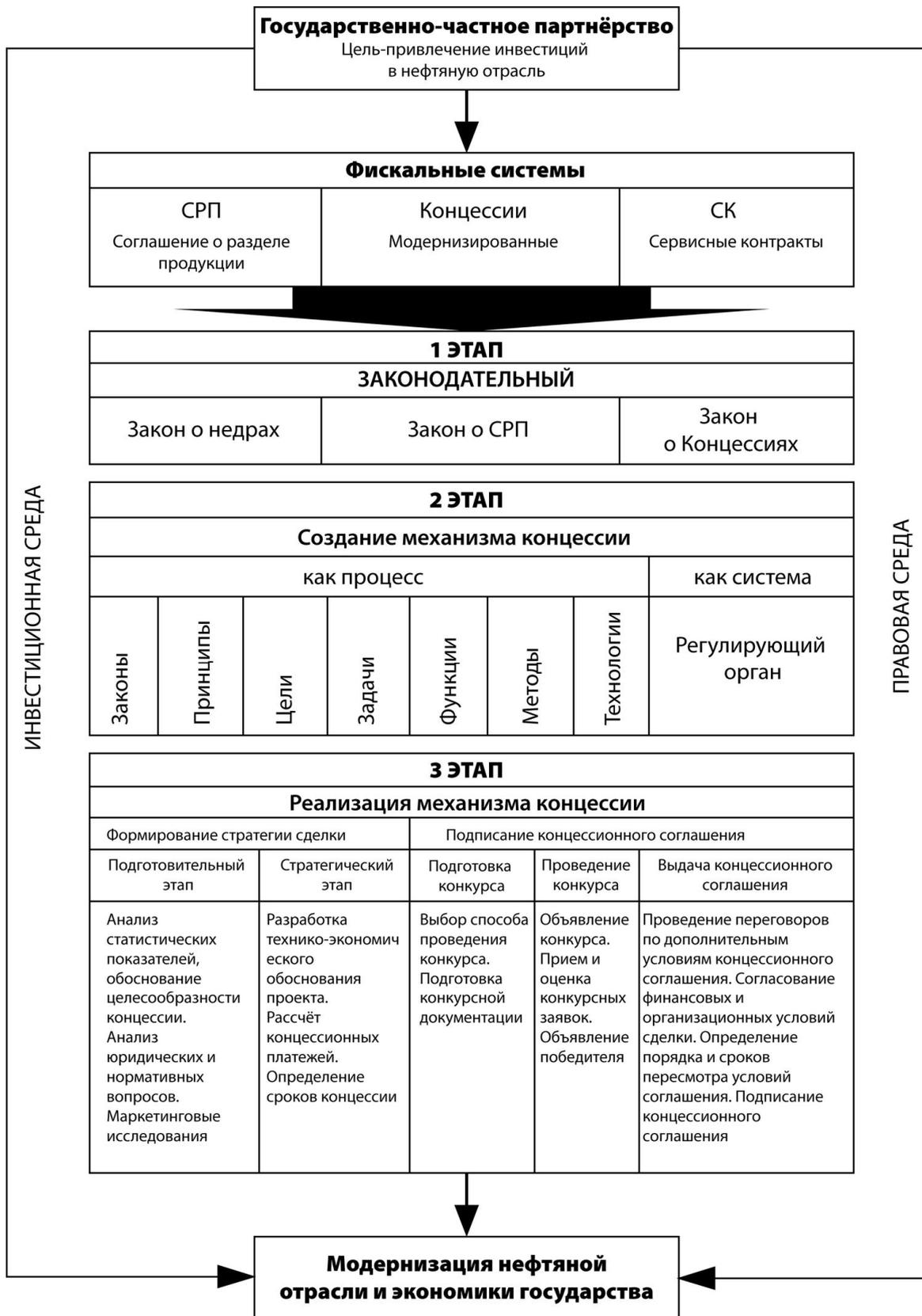


Рисунок 1 - Концессионный механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования на примере нефтедобычи

концессионное законодательство, чтобы эффективно распоряжаться нефтяными ресурсами страны.

2. Создание концессионного механизма. Ввиду сложности протекания концессионных процессов и комплексного характера инвестиционных мероприятий

концессионных проектов, на наш взгляд, целесообразно использовать для оценки эффективности проектов, реализуемых на условиях концессии логику системного мышления и соответствующий инструментарий ее использования. В связи с этим предлагается рассматривать концессионный механизм: 1) *как процесс*, включающий законы, принципы, цели, задачи, функции, методы, технологии; 2) *как явление* (система) - определяющую и регулирующую, организационную структуру, то есть систему механизмов взаимодействия концессионера и концедента.

3. Реализация механизма концессии. Предложено методическую работу по подготовке концессионного проекта строить в привязке к сложившимся в международной практике функциям и этапам подготовки концессионной сделки, представленным в таблице 3. 1) Формирование стратегии сделки – подготовительный и стратегический этапы. При этом, на *подготовительном этапе*, происходит анализ различных показателей среды, законодательной базы и маркетинговые исследования потребностей рынка. На *стратегическом этапе* разрабатывается технико-экономическое обоснование проекта, рассчитываются обязательные платежи, определяются сроки реализации.

2) Подписание концессионного соглашения – подготовка и проведение конкурса, выдача концессионного соглашения. Здесь определяются способы *подготовки и проведения конкурса*, необходимая документация, критерии оценки конкурсных заявок и процедура объявления победителя. Этап *выдачи концессионного соглашения* предусматривает проведение переговоров по дополнительным условиям концессионного соглашения, что необходимо для определения процедуры возможного пересмотра условий соглашения.

Таблица 3 - Этапы подготовки концессионной сделки

Формирование стратегии сделки		Подписание концессионного соглашения		
Подготовительный этап	Стратегический этап	Подготовка конкурса	Проведение конкурса	Выдача концессионного соглашения
Анализ статистических показателей, обоснование целесообразности концессии Анализ юридических и нормативных вопросов Маркетинговые исследования	Разработка технико-экономического обоснования проекта Расчет концессионных платежей Определение сроков концессии	Выбор способа проведения конкурса Подготовка конкурсной документации	Объявление конкурса Прием и оценка конкурсных заявок Объявление победителя	Проведение переговоров по дополнительным условиям концессионного соглашения Согласование финансовых и организационных условий сделки Определение порядка и сроков пересмотра условий соглашения Подписание концессионного соглашения

Для повышения эффективности процедуры организации работ по концессионному соглашению нами разработан следующий алгоритм: отбор объекта концессии, предоставление соглашения, реализация проекта и передача (трансферта). Предшествующая фаза определяет решения для успешного проведения следующей фазы (рис.2).

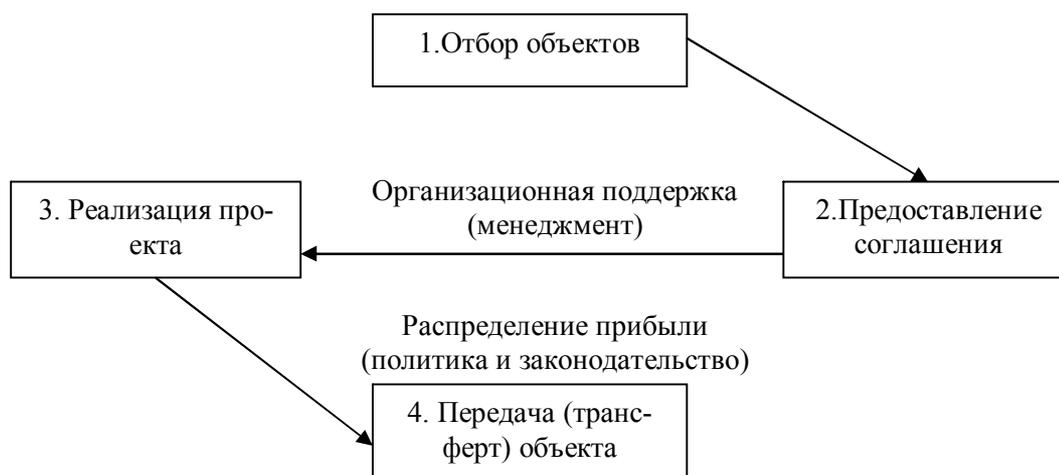


Рисунок 2 - Алгоритм организации и проведения конкурсов по концессионному соглашению

Управление в интересах государства должно прослеживаться на всех фазах организации проекта. Легитимность процесса выдачи концессии может быть обеспечена за счет процедуры открытого конкурса, который должен проводиться по прозрачным процедурам и критериям.

Одним из организационных инструментов повышения эффективности контроля со стороны концедента за реализацией концессионного проекта является стандартизация документооборота по проекту. Проведенное нами исследование позволило выделить три группы документов, которые необходимо сформировать помимо текста концессионного соглашения: 1) Кредитная документация, включающая кредитные соглашения с зарубежными банками, российскими банками, экспортно-кредитными агентствами и международными финансовыми организациями; 2) Обеспечивающая документация, то есть документы по обеспечению всех активов по концессионному проекту; 3) Проектная документация, включая договор на строительство, договор на эксплуатацию и техобслуживание, договор на поставку материалов, договор купли продажи и т.п.

Концессии (концессионные договоры) могли бы создавать своего рода зоны стабильности (для/в рамках отдельных проектов) в условиях нестабильной среды (такой же подход в отношении стабильности реализован в отношении СРП). Это можно

сделать, распространив действие так называемой «стабилизационной оговорки» на весь срок жизни проекта, что уменьшило бы для инвестора инвестиционные риски, влияющие на стоимость привлечения заемных средств. Преимущество концессии в предлагаемом нами экономическом содержании «договора концессии» заключается в обеспечении стабильности на весь срок реализации проекта, даже при условии неоптимально высокой задаваемой государством налоговой нагрузки.

Обосновывается, что кроме этого, необходимо создать государственный орган, реализующий политику концессий в сфере недропользования на территории всей страны, по типу Главного концессионного комитета как это было во времена нэпа, координирующего и направляющего общую деятельность всех организаций.

ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В научных изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Глинкин Е.А. Проблемы реализации концессионного механизма как формы государственно-частного партнерства. // Международная экономика. - № 10.- 2009. – 0,50 п.л.
2. Глинкин Е.А. Управленческая модель концессионных взаимоотношений государства и частного бизнеса в нефтяной отрасли. // Транспортное дело России.- № 1 - 2010.- 0,50 п.л.

В других изданиях:

3. Глинкин Е.А. Теоретические основы предпринимательской деятельности. // Материалы I научно-теоретической студенческой конференции «Социально-экономическое развитие России на современном этапе: реалии и перспективы». - М.: Финансовый институт МВШЭ, 2007. – 0,25 п.л.
4. Глинкин Е.А. Концессионный механизм государственно-частного партнерства. // Сборник научных статей преподавателей и студентов Московского института управления. Вып.2.-М.: НОУ ОАОУ, 2008.- 0,25 п.л.

5. Глинкин Е.А. Развитие нефтяного хозяйства России в годы НЭПа. // Материалы межвузовской научно-практической конференции «Экономика, управление и право». // Вып.14.-М.:ИУП, 2009.- 0,25 п.л.
6. Глинкин Е.А. Концессии в системе партнерских отношений государства и частного сектора. // Актуальные проблемы развития, финансового управления и правового урегулирования мировой экономики в условиях кризиса. Материалы межвузовской научно-практической конференции студентов и молодых ученых. - М.:Гриф и К, 2009.- 0,30 п.л.
7. Глинкин Е.А. Концессионное предпринимательство в нефтяной отрасли России в годы нэпа. // Сборник научных докладов IV международного научного конгресса «Роль бизнеса в трансформации российского общества - 2009». Часть 1.-М.: МФПА, 2009.- 0,20 п.л.
8. Глинкин Е.А. Государственное предпринимательство и многоукладность экономики в годы нэпа. // Управление собственностью: теория и практика. - № 4. – 2009.- 0,90 п.л.
9. Глинкин Е.А. Мировой опыт развития концессионного механизма государственного предпринимательства. // Приоритетные направления развития науки и технологий: доклады всероссийской научн.-техн.конф.; под общ.ред. Э.М.Соколова.- Тула: Инновационные технологии, 2009.- 0,50 п.л.
10. Глинкин Е.А. Разработка управленческой модели взаимоотношений частного бизнеса и государства в нефтяной отрасли. // Сборник научных докладов V международного научного конгресса «Роль бизнеса в трансформации российского общества - 2010». Часть 1.-М.: МФПА, 2010.- 0,20 п.л.