

# Концессионное соглашение как форма вовлечения малых частных компаний в эффективное управление государственной собственностью

О.И. Маликова<sup>1</sup>, А.М. Максимова<sup>2</sup>,

МГУ им. М.В. Ломоносова,

Москва, Россия

<sup>1</sup><http://orcid.org/0000-0002-0122-0940>

<sup>2</sup><http://orcid.org/0000-0002-2389-6781>

## Аннотация

**Актуальность.** Актуальность исследования заключается в том, что накопленные отходы горнодобывающего производства, содержащие полезные компоненты в промышленных концентрациях, могут являться объектом недропользования, а следовательно, относятся к объектам государственной собственности.

Данное исследование началось с постановки проблемы — обозначения факта и причин нерационального и даже расточительного пользования недрами ввиду неэффективного управления государственной собственностью. В соответствии с данной проблемой определена цель исследования — разработка и обоснование мер рационального управления государственной собственностью. Определено, что лицензионная система, существующая в Российской Федерации, показала свою достаточно высокую эффективность при разработке крупных месторождений полезных ископаемых, но для освоения небольших техногенных месторождений она не подходит, поскольку не создает достаточных стимулов для привлечения инвестиций. Таким образом, мы сталкиваемся с проблемой неэффективного управления нетрадиционными объектами недропользования, относящимися к государственной собственности.

В соответствии с целью данного исследования определены объект — отходы горнодобывающего и перерабатывающего производств и предмет — отношения в сфере управления государственной собственностью в недропользовании.

**Методы.** Методология исследования связана с анализом правовых форм, регулирующих отношения между государством и инвесторами в сфере недропользования. Информационной базой исследования были данные Росстата, профильных министерств и ведомств, нормативно-правовые акты. Теоретическая база исследования опиралась на работы таких авторов, как С.А. Сосна, Н.Г. Степанова, В.Б. Кондратьев, Н.С. Жукова, В.Г. Варнавский и др.

**Результаты.** По результатам исследования формируется вывод о возможности применения практики заключения концессионных соглашений в недропользовании, в отношении освоения отходов горнодобывающего и перерабатывающего производств, содержащих полезные ископаемые.

**Перспективы.** Основные результаты исследования могут представлять практический интерес при проработке инновационных проектов в целях перехода страны к устойчивому развитию, в частности в отношении использования отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производств. Создание производственной системы освоения техногенных ресурсов может стать точкой роста экономики России и при соответствующем институциональном обеспечении способствовать экономическому росту на инновационной основе.

**Ключевые слова:** частные компании; государственная собственность; концессионные соглашения; отходы; рациональное использование недр; техногенные месторождения.

**Для цитирования:** Маликова О.И., Максимова А.М. Концессионное соглашение как форма вовлечения малых частных компаний в эффективное управление государственной собственностью // Управленческие науки. 2017. Т. 7. № 4. С. 6–15.

УДК 330.145

JEL Q38, Q01

# The Concession Agreement as a Form of Involving Small Private Companies into the Effective Management of State Property

O.I. Malikova<sup>1</sup>, A.M. Maksimova<sup>2</sup>,

Lomonosov Moscow State University,  
Moscow, Russia

<sup>1</sup><http://orcid.org/0000-0002-0122-0940>

<sup>2</sup><http://orcid.org/0000-0002-2389-6781>

## Abstract

**Introduction, Purpose.** The relevance of the study lies in the fact that the accumulated waste mining production, containing valuable components in industrial quantities, and can be subject to subsoil use, and, therefore, are objects of state ownership.

This study began with the formulation of the problem denote the fact and reasons of inefficient and even wasteful use of mineral resources due to inefficient management of state property. In accordance with the problem defined the purpose of the study is the proposal of measures for effective management of state property. Determined that the licensing system existing in the Russian Federation, have shown their high efficiency in the development of large mineral deposits, but for the development of small man-made deposits it is not effective. Thus, we are faced with the problem of inefficient management of non-traditional objects of subsoil belonging to the state ownership.

In accordance with the purpose of this study is to define the object – waste mining and processing industries, and the subject – the relationship between the state and the investor, on the basis of which the investment and management of state property in the subsoil.

**Methods.** Research methodology related to the analysis of legal forms of relations between state and investors, on the basis of which the investment and management of state property. The study was the data of Rosstat, sectoral ministries and agencies, normative legal acts. The theoretical basis of the study relied on the work of authors such as Pine S.A., Stepanova N.G., Kondrat'ev V. B., Zhukov N.S. Varnavskiy, V. G., and others.

**Results.** The results of the study formed the conclusion about possibility of application of the concession agreement in the subsoil in relation to the development of waste mining and processing production containing minerals.

**Discussion.** The main results of the study may be of practical interest in developing innovative projects to support the country's transition to sustainable development, in particular in relation to the use of waste mining and related processing industries. The creation of the production system of development of technogenic resources can become a point of growth of the Russian economy and appropriate institutional provision to promote economic growth based on innovation.

**Keywords:** private company; public ownership; concession; waste; rational use of mineral resources; anthropogenic deposits.

**For citation:** Malikova O.I., Maksimova A.M. The Concession Agreement as a Form of Involving Small Private Companies into the Effective Management of State Property. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*, 2017, vol. 7, no. 4, pp. 6–15. (In Russ.).

UDC 330.145

JEL Q38, Q01

В существующей мировой практике инвестирования в сырьевой комплекс выделяются две основные правовые формы отношений между государством и инвестором, на базе которых осуществляется инвестирование и управление государственной собственностью: лицензионная система и система договорных отношений.

Система лицензирования права пользования недрами является достаточно эффективной формой привлечения инвестиций. Она позволяет обеспечить баланс публичных и частных интересов в странах со стабильной экономикой, развитой законодательной системой. Система лицензирования недропользования используется в США, Канаде, Норвегии, Китае и других государствах.

Система договорных отношений в недропользовании представлена концессионными соглашениями и соглашениями о разделе продукции. Анализируя международный опыт привлечения инвестиций в горнодобывающий сектор, в том числе в сферу разведки и добычи редких и редкоземельных металлов, можно сделать вывод, что концессионное соглашение относится к числу наиболее распространенных договоров между государством и недропользователем. Использование концессионных соглашений является одним из наиболее важных механизмов государственного регулирования инвестиционной деятельности.

В Российской Федерации привлечение инвестиций в горнодобывающий сектор осуществляется в рамках системы лицензирования недропользования. Лицензирование недропользования является одним из базовых элементов функционирования системы отечественного недропользования. Разрешительная система, в рамках которой в Российской Федерации осуществляется пользование недрами и содержащимися в них минеральными ресурсами, предусматривает необходимость получения лицензии (разрешения) в установленном законом порядке. Лицензионная система, существующая в Российской Федерации, показала свою достаточно высокую эффективность при разработке крупных месторождений полезных ископаемых.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что финансовые средства, затрачиваемые на оформление и получение лицензии, часто могут быть соизмеримы со стоимостью геологоразведочных работ,

что особенно проявляется при освоении небольших месторождений, в частности техногенных месторождений полезных ископаемых, образованных отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Для малых компаний, для которых техногенные месторождения с небольшими запасами полезных ископаемых могут представлять экономический интерес, действующая система лицензирования является барьером к их освоению. При этом для крупных добывающих компаний небольшие техногенные месторождения непривлекательны с экономической точки зрения.

В результате на сегодняшний день в рамках действующей системы лицензирования разрабатываются только крупные и средние месторождения, а мелкие техногенные месторождения, образованные отходами горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производств, остаются нетронутыми, поскольку являются непривлекательными с экономической точки зрения для крупного бизнеса, а для небольших частных компаний их освоение связано со значительными финансовыми затратами еще на этапе получения лицензии на право пользования недрами.

Таким образом, возникает проблема нерационального и даже расточительного пользования недрами, а также неэффективного управления государственной собственностью. Хотя следует отметить, что среднее содержание полезного ископаемого в отходах порой соизмеримо со средним содержанием его в коренных рудных месторождениях полезного ископаемого.

В целях вовлечения малых частных компаний в эффективное управление государственной собственностью считаем целесообразным для небольших техногенных месторождений, образованных отходами горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производств, упростить механизм получения прав предоставления участков в пользование.

В связи с этим в данной статье рассматривается целесообразность предоставления в хозяйственное использование небольших техногенных месторождений, образованных отходами, в рамках договорных отношений, а именно концессионных соглашений.

Согласно п. 2 Основ государственной политики в области использования минерального сырья

и недропользования, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.04.2003 № 494-р для реализации государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования необходимо обеспечить совершенствование законодательства о недрах, обратив особое внимание на предоставление в пользование участков недр на основе административных и гражданско-правовых механизмов, включая договоры концессий и другие формы договорных отношений.

В настоящее время концессии используются примерно в 120 странах мира, в число которых входят Австралия, Алжир, Ангола, Великобритания, Венесуэла, Иран, Норвегия, ОАЭ, Саудовская Аравия, Судан, США, Тунис и др.

---

***Система лицензирования права пользования недрами является достаточно эффективной формой привлечения инвестиций. Она позволяет обеспечить баланс публичных и частных интересов в странах со стабильной экономикой, развитой законодательной системой.***

---

Международная практика показывает, что в современных условиях концессионные соглашения являются одной из наиболее перспективных форм повышения эффективности использования государственной собственности. Даже у наиболее богатых государств не хватает ни средств, ни возможностей, ни предпринимательского искусства, чтобы эффективно эксплуатировать принадлежащую ему собственность. Вот почему концессионные соглашения давно признаны в большинстве зарубежных стран как действенный договорный механизм использования государственной собственности.

Отличительной чертой концессионного соглашения как формы привлечения инвестиций, в том числе в горнодобывающий сектор, является то, что объект соглашения всегда находится в собственности только одной стороны

(государства или иного публично-правового образования), а другой стороной всегда является частное лицо, которое взамен на предоставляемые ему права принимает на себя определенные обязательства [1].

В области осуществления проектов по использованию ресурсов техногенных месторождений сущность концессионного соглашения заключается в том, что концедент (государство) предоставляет концессионеру (недропользователю) на временной основе право на осуществление деятельности по разведке и добыче или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр, а концессионер обязуется уплачивать концессионную плату, а также предусмотренные законодательством налоги, сборы и иные обязательные платежи по результатам указанной концессионной деятельности. При этом концессионер принимает на себя коммерческие риски, связанные с освоением участка недр, который возвращается государству по истечении срока действия концессионного соглашения [2].

С момента появления концессионный механизм претерпел существенные изменения: увеличилось количество сфер, вырос масштаб его реализации. Этот процесс наблюдается не только в развитых странах, где заложены основы концессионных отношений между государством и бизнесом, но и в развивающихся. Весьма яркую картину демонстрирует Китай [3].

Современные концессии отвечают задачам развития экономики горнодобывающего сектора. В настоящее время экономический механизм концессий нового типа заключается в том, что концессионер уплачивает роялти плюс установленные законодательством принимающей страны налоги. Это означает, что из продукции, которую получил концессионер, государству уплачиваются рентные платежи за право пользования недрами и установленные налоги и сборы. В современной концессионной практике совокупные поступления государства от концессий в сфере недропользования достигают порядка 80–90% от общего дохода концессии.

В настоящее время Положением о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 № 3314–1 (в ред. от 05.04.2016), в п. 8.2 предусматривается

возможность оформления договорных отношений недропользования, в том числе на условиях концессии.

Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» первоначально также предусматривал возможность применения в недропользовании наряду с лицензионной другие системы, в том числе и концессионную. В 1995 г. указанное положение было исключено из этого закона.

В 2005 г. был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — ФЗ «О концессионных соглашениях»). Согласно ст. 3 ФЗ «О концессионных соглашениях» по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. Концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. Таким образом, концессионный договор является возмездным, срочным и двусторонне обязывающим.

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» законодательно урегулировал только один тип концессий — BOT (Build — Operate — Transfer, или строительство — управление — передача). Концессионер по концессии BOT осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству<sup>1</sup>. Однако в мировой практике распространены и другие типы концессий.

<sup>1</sup> О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017).

По типу концессионного соглашения (контракта) можно выделить следующие типы концессий:

- BOT — строительство, управление, передача;
- FBOOT — финансирование, строительство, владение, передача;
- BOL — строительство, управление (эксплуатация), лизинг;
- DBOM — проектирование, строительство, эксплуатация, ремонт;
- DBOT — проектирование, строительство, эксплуатация, передача;
- BOD — строительство, эксплуатация, поставки;
- BOOST — строительство, владение, эксплуатация, субсидирование, передача;
- BRT — строительство, аренда, передача;
- BTO — строительство, передача, эксплуатация [4].

Заключение концессионных соглашений осуществляется на основе конкурса, который может быть как открытым, так и закрытым. Закрытый конкурс объявляется в том случае, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную тайну или же который имеет стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Детально определена процедура проведения конкурса: вначале проводится предварительный отбор участников. На этом этапе конкурсная комиссия рассматривает соответствие заявки и самого заявителя требованиям, содержащимся в конкурсной документации. Иными словами, осуществляется формальный отбор участников конкурса. На следующем этапе происходит рассмотрение и оценка конкурсных предложений по существу. На основании проведенной оценки принимается решение о признании участника конкурса, предложившего наилучшие условия, победителем. Решение оформляется протоколом о результатах проведения конкурса. Затем не позднее чем через 90 дней после подписания протокола должно быть заключено концессионное соглашение.

Недостатком ФЗ «О концессионных соглашениях» является отсутствие в нем норм, касающихся налогового регулирования. Особенности налогообложения объектов концессионного соглашения упоминаются в гл. 21 «Налог на до-

бавленную стоимость», гл. 25 «Налог на прибыль организаций» и гл. 30 «Налог на имущество организаций» Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ)<sup>2</sup>.

При анализе норм указанных глав НК РФ становится очевидной выгодность концессии для государства: концессионер становится плательщиком налога на добавленную стоимость, налога на имущество организаций. При этом каких-либо преференций для иностранных концессионеров действующий ФЗ «О концессионных соглашениях» не предусматривает. То есть иностранцы в этой сфере осуществляют свою деятельность в рамках национального режима, претендовать на реализацию концессионного проекта они могут наравне с российскими инвесторами на конкурсной основе.

Вместе с тем международная практика свидетельствует о том, что государства при использовании концессий устанавливают определенные изъятия из налогового режима, которые носят стимулирующий характер. Впоследствии предоставленные льготы окупаются получаемыми государством доходами от деятельности инвестора, осуществляемой на основе концессионных соглашений.

В связи с отсутствием необходимой правовой основы практика заключения концессионных соглашений в области недропользования не применяется. В ст. 4 ФЗ «О концессионных соглашениях» определен исчерпывающий перечень объектов концессионного соглашения. В связи с тем, что перечень объектов концессионного соглашения является закрытым, а участки недр не входят в указанный перечень, стороны не вправе заключать концессионные соглашения в сфере недропользования.

Таким образом, ФЗ «О концессионных соглашениях» содержит не классическое понимание концессии, когда инвестору передаются во временное пользование на долгосрочной основе участки недр. Они могут передаваться инвесторам только в случае заключения соглашений о разделе продукции, предмет которых в трактовке российского законодательства отличен от предмета концессионного соглашения.

В настоящее время, как справедливо отмечает С.А. Сосна, в регулировании недропользования смешиваются и пересекаются два принципиально разных режима пользования недрами: гражданско-правовой и административно-правовой [1].

---

***Существует ряд проблем, сдерживающих развитие применения механизма концессии. К таким проблемам относятся, в частности:***

- ***отсутствие административного регулирования правоотношений публичной стороны и концессионера для установления гарантий контроля за выполнением концессионером принятых обязательств по соглашению;***
  - ***отсутствие механизмов, обеспечивающих прозрачность процесса принятия решений при выборе концессионера;***
  - ***отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих концессионные отношения в недропользовании.***
- 

До сих пор остается неясным вопрос о том, по какому пути должно развиваться законодательство о недрах, какой характер должны иметь эти отношения. По этому поводу в научной литературе ведется спор, суть которого сводится к следующему: заменить ли административно-разрешительную систему пользования недрами договорными отношениями. Выход из сложившейся ситуации некоторые ученые видят в переводе существующего законодательства на договорную основу, так как сложившаяся система лицензирования недропользования стала тормо-

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (в ред. от 30.10.2017).

зом развития горнодобывающего производства и притока инвестиций в отрасль [5].

Преимуществами концессионных соглашений являются приток дополнительных инвестиций в недропользование, создание дополнительного количества рабочих мест для граждан страны, предоставляющей концессию, повышение эффективности затрат, связанных с разработкой месторождений, дополнительное строительство, реконструкция и модернизация объектов инфраструктуры, возврат в собственность публичного партнера модернизированного оборудования.

Представляется, что залогом успешного применения концессионных соглашений в недропользовании является эффективная система налогообложения, которая способствует добыче трудноизвлекаемых запасов и позволяет государству регулировать сверхдоходы горнодобывающих компаний, поскольку инвестор начинает испытывать значительную налоговую нагрузку в основном на этапе получения прибыли.

Отличительным признаком современного развития концессионных отношений за рубежом является то, что они строятся на базе детально проработанного концессионного законодательства, что позволяет в равной мере защищать интересы государства и концессионеров.

В отличие от административного регулирования через систему лицензирования, договорные отношения демонстрируют индивидуальный подход государства к каждому концессионному соглашению. С государственных позиций концессия представляется весьма выгодной формой отношений государства и недропользователей.

К расходам концессионеров относятся ежегодная плата за гектар концессионной площади, плата за каждую тонну извлеченного полезного ископаемого, а также собираемая администрацией района, городской администрацией роялти за ежегодную добычу по установленным уполномоченными органами ставкам. Концессионеры облагаются общими для всех недропользователей налогами и сборами.

Вопрос о правовой природе концессионного соглашения остается открытым. В целом среди юристов сформировались две основные точки зрения на природу концессионных соглашений.

Первый подход заключается в том, что концессия представляет собой обычный гражданско-правовой договор. Так, О. В. Савинова выделяет

несколько гражданско-правовых признаков концессионного соглашения:

- регулятором отношений является договор;
- присутствует возможность согласования отдельных условий соглашения, что является элементом диспозитивности;
- ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий соглашения является взаимной;
- изменение условий договора и его расторжение подчиняются общим требованиям гражданского законодательства;
- равенство сторон соглашения при разрешении споров.

Однако с таким подходом сложно согласиться. Применительно к концессионному соглашению в сфере недропользования недопустимо игнорировать административно-правовое начало. Уяснение правовой природы на практике необходимо для определения источников правового регулирования. В случае признания концессионного соглашения гражданско-правовой сделкой, основным источником правового регулирования станет Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). В таком случае государство — концедент имеет право расторгнуть концессионное соглашение только по решению суда и только при существенном нарушении договора концессионером, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством. При этом компания-концессионер вправе расторгнуть концессионный договор и прекратить работы на любой их стадии на аналогичных основаниях. Указанное не позволяет государству гарантировать необходимые публичные интересы населения государства.

Несмотря на провозглашенное в ст. 124 ГК РФ равенство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с другими субъектами гражданских правоотношений, государство все же остается особым субъектом гражданско-правовых отношений, поскольку само принимает акты, обязательные для исполнения всеми участниками гражданско-правовых отношений. Государство, обладающее в отличие от обычного участника гражданского оборота суверенитетом над своими недрами, вправе изменить или вообще расторгнуть концессионное соглашение в одностороннем порядке, а равно имеет право на национализацию имущества концессионера за предусмотренную законодательством каждого государства компенсацию [6].

Второй подход определяет концессионное соглашение как публично-правовой договор или административный акт. Данная позиция основана на следующих аргументах:

- основанием возникновения концессионного правоотношения является односторонний акт государства или его уполномоченного органа;
- права, которые получает концессионер от государства, носят монопольный характер;
- для публичного собственника и его имущества характерны суверенные иммунитеты.

Указанный подход наиболее верно позволяет оценить природу концессионного соглашения. Концессионное соглашение включает в себя два неотъемлемых элемента: во-первых, это административный акт, исходящий от публичной власти, характеризующийся неравным положением сторон соглашения, во-вторых, это акт, «исходящий от частного лица и выражающий его согласие подчиниться специальным нормам» [7].

Применение такого подхода к определению природы концессионного соглашения позволит удовлетворить публичный интерес концедента, включающий общественный интерес и интерес государства как носителя публичной власти.

Механизм концессионной деятельности в области недропользования прост: государство предоставляет частному сектору право на эксплуатацию определенного участка недр в обмен на концессионную плату. При этом на протяжении нескольких веков наблюдались серьезные диспропорции в правах концедента и концессионера. Широкие полномочия концессионера и символическая концессионная плата позволяли использовать огромные государственные территории, извлекая при этом сверхприбыль [3].

Н. С. Жукова более подробно рассматривает понимание концессии как механизма. Как она отмечает, концессионный механизм — это механизм взаимодействия между концедентом, концессионером и обществом, предусматривающий, что концессионер принимает обязательства по строительству, реконструкции и дальнейшей эксплуатации объекта концессии, остающегося в собственности концедента, при этом соблюдая интересы общества. Концессионный механизм оптимальным образом обеспечивает баланс интересов государства, бизнеса и общества в целом, консолидируя их действия. При реализации

концессионного механизма основной целью концессионера является получение прибыли, а целью концедента — защита общественных интересов.

Цели концессионера и концедента во многом являются противоречивыми, однако необходимость их достижения заставляет участников соглашения прийти к общему мнению по вопросам управления концессионным объектом, объема инвестиций в него, степени обновления оборудования и другим принципиальным вопросам [8].

Концессии в области недропользования — это передача концедентом концессионеру прав на поиск, разведку и добычу природных ресурсов.

Можно выделить некоторые общие черты, присущие современным концессионным соглашениям:

- соглашение утверждается в административном порядке;
- добытые из недр полезные ископаемые переходят в собственность концессионера, государство остается собственником неизвлеченных ископаемых;
- за концедентом сохраняются широкие контрольные полномочия, в том числе право в одностороннем порядке вносить изменения в соглашение или его расторжение, а также право применения установленных санкций в отношении концессионера;
- по истечении срока действия соглашения участок недр безвозмездно передается государству.

По мнению ряда экспертов, «в России в силу ее размеров и изобилия природных ресурсов объективно существует мощный имущественный, ресурсный потенциал для развертывания концессионных соглашений» [9]. Применение концессий в сфере недропользования сможет позволить:

- при сохранении объекта концессионного соглашения в государственной собственности передать его в пользование концессионера в условиях строгого контроля над его деятельностью;
- обеспечить технологическое развитие переданных концессионных объектов и создание новых объектов инфраструктуры;
- получать в бюджет страны платежи значительного объема.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о возможности применения практики заключения концессионных соглашений в недропользовании, в том числе освоении отходов горнодобывающего производства, содержащих полезные ископаемые. Однако существует ряд проблем, сдерживающих развитие применения механизма концессии в указанной сфере. К таким проблемам относятся, в частности:

- отсутствие административного регулирования правоотношений публичной стороны и концессионера для установления гарантий контроля за выполнением концессионером принятых обязательств по соглашению;
- отсутствие механизмов, обеспечивающих прозрачность процесса принятия решений при выборе концессионера;
- отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих концессионные отношения в недропользовании.

Как указывает известный российский ученый Б.Д. Клюкин, концессионный договор с правовой точки зрения предоставляет недропользователю больше свободы при планировании добычи полезных ископаемых, при инвестициях и в управлении, чем при разрешительной системе и лицензионном порядке пользования недрами. Концессионный договор опирается на гражданское законодательство и содержащиеся в нем механизмы защиты прав, более жестко обеспечивает охрану прав и интересов концессионера. Договор в сфере горных отношений является институтом, без которого невозможно эффективное функционирование системы горных отношений [5]. Вместе с тем использование договора в недропользовании не означает, что концессионер не подчиняется установленным законодательством требованиям.

Как отмечает В.Г. Варнавский [10], в настоящее время, несмотря на ведущуюся законотворческую деятельность, институционально Россия плохо подготовлена к переходу на концессии, а именно:

- методическая проработка концессий не ведется;
- соответствующие кадры в высших учебных заведениях и на курсах переподготовки чиновников не подготавливаются;
- отсутствует комплексность подхода к разработке теории и практики концессий.

В современных условиях для возможности проведения инвестиционной политики в России необходимо создание надежной системы концессионного законодательства, стимулирующей как иностранных, так и российских инвесторов к вложению средств в сферу недропользования. Следует отметить, что принятые меры могут способствовать как привлечению дополнительных инвестиций, так и решению проблемы горнодобывающей отрасли в целом, вовлекая малые частные компании в управление государственной собственностью, которые в зарубежных странах играют немаловажную роль.

Вместе с тем концессия не является единственной формой вовлечения малых частных компаний в эффективное управление государственной собственностью на взаимовыгодных условиях между государством и инвестором в сфере недропользования. В силу целого ряда причин в России необходимо использовать различные формы взаимоотношений государства и недропользователя. Наличие нескольких вариантов предоставления прав пользования недрами обеспечит оптимальный и эффективный выбор правового регулирования привлечения инвестиций в горнодобывающий сектор, в том числе в освоение отходов горнодобывающего производства.

### Литература

1. *Сосна С. А.* Концессионное соглашение — новый вид договора в российском праве. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/4252> (дата обращения: 30.08.2017).
2. Смешанный характер концессионного соглашения. URL: <http://isfic.info/talap/publis29.htm> (дата обращения: 30.08.2017).
3. *Степанова Н. Г.* Мировой опыт реализации концессионного механизма. // Экономический журнал. 2012. № 27. С. 59–65.
4. *Кондратьев В. Б.* Концессии в экономике: страна, регион, город. М.: ИМЭМО, 2001. 95 с.
5. *Клюкин Б.* О развитии договорной основы права пользования недрами. URL: <https://www.lawtek.ru/analytics/31> (дата обращения: 30.08.2017).
6. *Налетов К. И.* Еще раз о природе концессионного соглашения в сфере недропользования. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/1243> (дата обращения: 30.08.2017).

7. Сосна С. А. Концессионные договоры с иностранными инвесторами // Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. М., 1995. С. 66–76.
8. Жукова Н. С. Концессионный механизм реализации государственной инновационной политики // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 25–28.
9. Кубарев Е. Н. Формы партнерства государства и частного бизнеса в инвестиционном процессе // Проблемы современной экономики. 2008. № 2. С. 161–166.
10. Варнавский В. Г. Использование механизмов доверительного управления и концессий для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 5. С. 19–29.

### References

1. Sosna S. A. The concession agreement as a new type of contract in Russian law. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/4252> (accessed: 30.08.2017). (In Russ.).
2. The mixed nature of the concession agreement. URL: <http://isfic.info/talap/publis29.htm>. (accessed: 30.08.2017). (In Russ.).
3. Stepanova N. G. World experience of the concession mechanism implementation. *Ekonomicheskii zhurnal = Economic journal*, 2012, no. 27, pp. 59–65. (In Russ.).
4. Kondrat'ev V. B. Concession in the economy: country, region, city. Moscow: IMEMO Publ., 2001. 95 p. (In Russ.).
5. Klyukin B. On the development of the treaty basis of the right of subsoil use. URL: <https://www.lawtek.ru/analytics/31> (accessed: 30.08.2017). (In Russ.).
6. Naletov K. I. Once again about the nature of the concession agreement in the sphere of subsoil use. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/1243> (accessed: 30.08.2017). (In Russ.).
7. Sosna S. A. The Concession agreements with foreign investors. *Pravovoe regulirovanie inostrannykh investitsii v Rossii = Legal regulation of foreign investments in Russia*, 1995, pp. 66–76. (In Russ.).
8. Zhukova N. S. Concession mechanism of implementing the state innovation policy. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of modern economy*, 2011, no. 4, pp. 25–28. (In Russ.).
9. Kubarev E. N. Forms of partnership between the state and the private sector in the investment process. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of modern economy*, 2008, no. 2, pp. 161–166. (In Russ.).
10. Varnavskii V. G. The use of fiduciary arrangements and concessions to improve the efficiency of state and municipal property. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii = Property relations in the Russian Federation*, 2012, no. 5, pp. 19–29 (In Russ.).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Ольга Игоревна Маликова** — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики природопользования экономического факультета, МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, Россия  
MalikovaOl@gmail.com

**Арина Михайловна Максимова** — аспирантка кафедры экономики природопользования экономического факультета, МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, Россия  
arianna.maximova@gmail.com

### ABOUT THE AUTHORS

**Ol'ga Igorevna Malikova** — Doctor of Economics, Professor of the Environmental Economics Department, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia  
MalikovaOl@gmail.com

**Arina Mikhailovna Maksimova** — PhD student of the Environmental Economics Department, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia  
arianna.maximova@gmail.com