



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА

При поддержке:



Министерство
экономического
развития РФ



Торгово-
промышленная
палата РФ



ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИИ

Москва 2014

2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----------|
| Перечень используемых сокращений и обозначений | 2 |
| Введение | 3 |
| Из истории концессий..... | 4 |
| Понятие и сущность концессии в РФ | 6 |
| Основы правового статуса концессий в РФ | 8 |
| Правовой статус участников концессионного соглашения..... | 11 |
| Существенные аспекты концессионных соглашений для публичного партнера..... | 13 |
| Порядок организации конкурсной процедуры, отбора концессионера и заключения концессионного соглашения | 14 |
| Преимущества концессионной модели для субъектов РФ | 20 |
| Обобщение опыта реализации концессионных проектов в РФ в отраслевом разрезе..... | 21 |
| Применение концессионных соглашений в отношении объектов здравоохранения..... | 28 |
| Применение концессионных соглашений в отношении объектов дошкольного образования | 30 |
| Применение концессионных соглашений в отношении объектов коммунальной инфраструктуры..... | 32 |
| ТОП-7 ключевых институциональных факторов, влияющих на развитие механизма концессионных соглашений в субъектах РФ | 34 |
| Особенности налогообложения при реализации концессионных соглашений, а также перспективы развития механизма налогообложения | 36 |
| Наиболее распространенные риски концессионных проектов..... | 39 |
| Краткий обзор судебной практики по делам, связанным с применением законодательства о концессионных соглашениях..... | 41 |
| Недостатки концессионного законодательства | 47 |
| Перспективы развития законодательства о концессионных соглашениях | 48 |
| Другие предложения экспертного сообщества по развитию практики применения концессионных соглашений в РФ | 50 |
| Заключение | 53 |
| Приложение 1. Пример Паспорта концессионного проекта в субъекте РФ (при подсчете рейтинга регионов)..... | 54 |
| Использованная литература | 56 |

ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

| | |
|---|--|
| ГЧП | государственно-частное партнерство |
| Закон № 115-ФЗ | Федеральный закон «О концессионных соглашениях в Российской Федерации» № 115-ФЗ |
| КЖЦ | контракт жизненного цикла |
| ТПП РФ | Торгово-промышленная палата Российской Федерации |
| НК РФ | Налоговый кодекс Российской Федерации |
| ГК РФ | Гражданский кодекс Российской Федерации |
|  | отрасль транспортной инфраструктуры |
|  | отрасль энергетической инфраструктуры |
|  | отрасль жилищно-коммунальной инфраструктуры |
|  | отрасль социальной инфраструктуры |
|  | советуем обратить внимание на данный раздел представителям частного сектора |
|  | советуем обратить внимание на данный раздел представителям государственного (муниципального) сектора |

ВВЕДЕНИЕ

Развитие транспортной, социальной, энергетической и иной инфраструктуры неразрывно связано с развитием экономики. Государство заинтересовано в повышении эффективности бюджетных расходов в различных отраслях экономики и привлечении частных инвестиций и рыночных компетенций. Одним из наиболее эффективных механизмов их внедрения для развития общедоступной (публичной) инфраструктуры представляется такая форма государственно-частного партнерства, как концессия.

Одной из наиболее актуальных проблем в отношении реализации инфраструктурных проектов на основе концессионных соглашений является отсутствие обобщенного опыта по реализации данных проектов, на основе которого и частная, и публичная сторона могли бы принимать взвешенные и продуманные управленческие решения.

Основной целью исследования является обобщение всех аспектов практики применения концессионных соглашений на территории Российской Федерации, а также перспектив использования данного механизма для развития региональной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации.

В настоящем исследовании:

- проанализирован опыт реализации субъектами Российской Федерации инфраструктурных проектов на основе концессионных соглашений;
- выявлен short list ключевых факторов, влияющих на успешность применения концессионных моделей в региональной практике для развития инфраструктуры;
- проведен комплексный анализ преимуществ концессионных соглашений по сравнению с иными способами реализации инфраструктурных проектов;
- проведен анализ различных рисков, возникающих при заключении концессионных соглашений;
- в обобщенном виде представлен анализ имеющейся судебной практики в отношении концессионных соглашений;
- дан актуальный обзор планируемых изменений в концессионное законодательство и представлена позиция экспертного сообщества по вопросам совершенствования законодательства.

ИЗ ИСТОРИИ КОНЦЕССИЙ

Концессия, как специфическая форма взаимодействия государства с предпринимателем, применялась в различные исторические периоды и является одной из первых форм договорных отношений. Прообразом концессии (от латинского concessio – разрешение, уступка, льгота) – являлся откуп, то есть передача государством за определённую плату и на определённых условиях права взимать налоги и другие государственные доходы. Откуп применялся в условиях натурального хозяйства, неразвитости кредита, финансовых затруднений государства, слабости коммуникаций.

Принято считать, что концессия как договор на передачу в управление частным лицам принадлежащих государству объектов инфраструктуры за определённую плату возникла еще в Древнем Риме. Там муниципалитеты (самоуправляющиеся общины) практиковали заключение концессий на объекты транспортной инфраструктуры (порты, почтовые станции), объекты торговли и сферы услуг (рынки, бани).

История отечественных концессий богата на события и может быть рассмотрена в разрезе мировой истории применения концессионных соглашений, представленной на схеме (рис. 1).

В России система откупов активно применялась со времен Петра Первого. В 1717 г. в концессию были предоставлены берега рек Уны и Шлины для строительства мельниц. В 1869 г. англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе. А в 1897-1901 гг. в рамках концессионного соглашения между Россией и Китаем была построена Китайско-восточная железная дорога (КВЖД).

В 1920 г. Совет народных комиссаров (СНК) РСФСР принял декрет «О концессиях», в соответствии с которым в годы НЭПа был реализован ряд инфраструктурных проектов с участием зарубежного капитала.

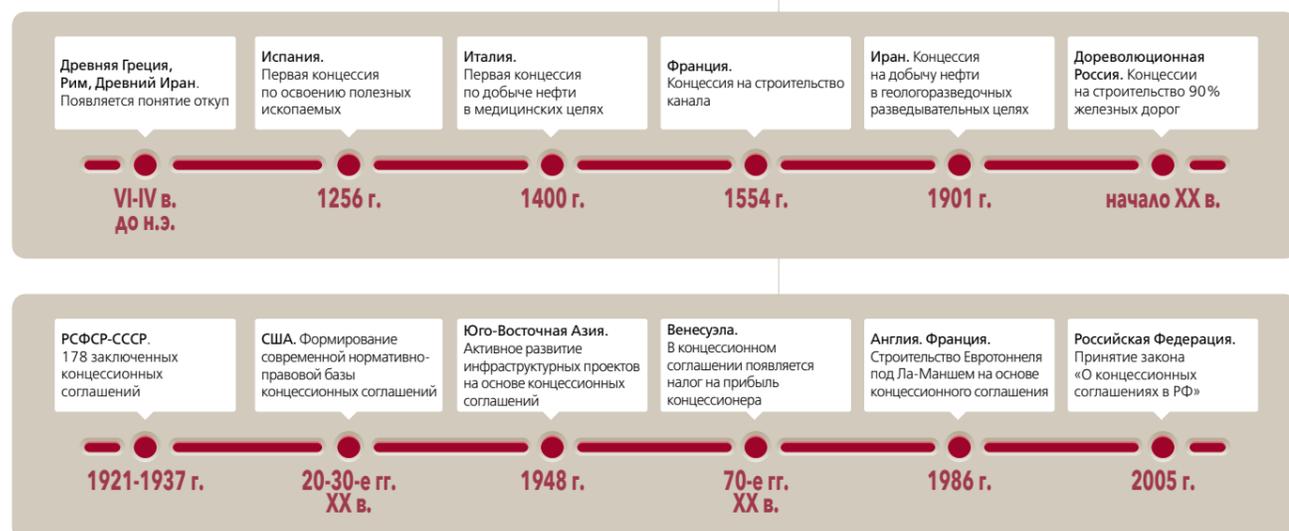
В 1923-1937 гг. действовал Главный концессионный Комитет при СНК СССР – ведомство,

занимавшееся предоставлением концессий иностранным физическим и юридическим лицам для торговой и производственной деятельности. Им было рассмотрено более 2200 заявок и более 10% из них были реализованы. Самыми активными концессионерами были немцы (35,3%), за ними следовали англичане, потом

американцы и французы.

В современной России основополагающим документом становится закон «О концессионных соглашениях в Российской Федерации», принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ 21 июля 2005 года.

Рис. 1. Обзор мировой практики развития концессионных соглашений



ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНЦЕССИИ В РФ

Концессия – это форма договора о передаче в пользование комплекса исключительных прав, принадлежащих правообладателю. Передача в концессию осуществляется на возмездной основе на определенный срок или без указания срока. Объектом договора может быть передача прав на эксплуатацию природных ресурсов, предприятий, оборудования и иных прав, в том числе на использование фирменного наименования и (или) коммерческого обозначения, охраняемой коммерческой информации, товарных знаков, знаков обслуживания и т. п.

Концессия, концессионное соглашение – форма государственно-частного партнёрства, вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, обычно оказываемых государством, на взаимовыгодных условиях.

В целом концессионные соглашения являются одной из возможных форм государственно-частного партнёрства, специфика которой заключается в сохранении титула собственности на объект соглашения за публичной стороной и в регулярных платежах концессионера (частного инвестора) концеденту (публично-правовому образованию) за его владение и пользование.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов ГЧП в целях достижения задач

публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами. Концессия является одной из форм ГЧП.

Целесообразность применения концессионного соглашения определяется следующими **достоинствами** при реализации проектов ГЧП:

- ясность правового режима ввиду наличия ФЗ-№ 115 «О концессионных соглашениях в Российской Федерации», регулирующего порядок заключения и исполнения концессионных соглашений;
- наличие определенной практики реализации концессионных проектов, в том числе на региональном уровне;
- возможность применения отдельных механизмов государственной поддержки и инструментов ГЧП, в том числе привлечение инвестиций посредством выпуска концессионных облигаций.

Концедент – это Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта РФ, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления.

Отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться уполномоченными концедентом,

в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органами и юридическими лицами, и концедент должен известить концессионера о таких органах, лицах и об осуществляемых ими правах и обязанностях. Полномочия концедента также вправе осуществлять государственная компания, созданная РФ в соответствии с Федеральным законом «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги»

и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Концессионер – это индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо, либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

Основные признаки концессии, как специфической формы взаимодействия публично-правового образования (государства и частного инвестора) приведены на *рис. 2*.

Рис. 2. Основные признаки концессии



² Цит. по: Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. М.: Центр развития ГЧП, 2013. С. 5.

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОНЦЕССИЙ В РФ

В Российской Федерации главным регулятором отношений бизнеса и государства в сфере концессий является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «**О концессионных соглашениях**».

Закон о концессиях регулирует отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений. Закон определяет перечень объектов концессионного соглашения и особенности передачи в концессию отдельных видов имущества, определяет основные права и обязанности сторон соглашения, условия, являющиеся обязательными для включения в концессионные соглашения. Законом установлены гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения, подробно регламентирован порядок заключения, изменения и расторжения концессионных соглашений, особенно в части, касающейся принятия решения о заключении концессионного соглашения и проведения конкурсных процедур.

Закон о концессиях предусматривает единственную договорную модель концессионного соглашения, в соответствии с которой концессионер осуществляет строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения, находящегося в собственности концедента или подлежащего передаче в собственность концеденту после строительства (реконструкции) с последующей эксплуатацией данного объекта концессионером на праве владения и пользования.

Часть первая **Гражданского кодекса** (Федеральный закон от 20 ноября

1994 г. № 51-ФЗ) содержит общие положения об обязательствах, единых для всех контрактных типов государственно-частного партнерства. Согласно пункту 3 статьи 421 ГК РФ стороны могут заключать договоры, в которых содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанные договоры). К таким смешанным договорам на основании п. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ относятся и концессионные соглашения. При этом к отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из Закона № 115-ФЗ или существа концессионного соглашения.

Налоговый кодекс (часть первая – Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая – Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ) предусматривает особенности исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость (статья 174.1), налога на прибыль организаций и налога на имущество при заключении и исполнении концессионных соглашений.

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 748

«Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых

отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения».

Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Постановления Правительства Российской Федерации о типовых концессионных соглашениях в отношении:

- банков, предоставляющих безотзывные банковские гарантии, банков, в которых может быть открыт банковский вклад (депозит) концессионера, права по которому могут передаваться концессионером концеденту в залог, и в отношении страховых организаций, с которыми концессионер может заключить договор страхования риска ответственности за нарушение обязательств по концессионному соглашению от 15.06.2009 г. № 495;
- объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения от 14.02.2009 г. № 138;
- объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения от 09.02.2007 г. № 90;
- метрополитена и другого транспорта общего пользования от 22.12.2006 г. № 791;
- гидротехнических сооружений от 05.12.2006 г. № 747;
- морских и речных судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов, осуществляющих ледокольную

проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромных переправ, плавучих и сухих доков от 05.12.2006 г. № 746;

- речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов от 05.12.2006 г. № 745;
- объектов железнодорожного транспорта от 05.12.2006 г. № 744;
- систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения от 05.12.2006 г. № 748;
- аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов от 05.12.2006 г. № 739;
- по производству, передаче и распределению объектов электрической и тепловой энергии от 11.11.2006 г. № 673;
- объектов трубопроводного транспорта от 11.11.2006 г. № 672;
- объектов образования от 11.11.2006 г. № 671;
- автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев

грузовых автотранспортных средств от 27.05.2006 г. № 319.

Приказ ФСФР от 28.12.2010 № 10-78/пз-н «Об утверждении положения о деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг».

Данными нормативно-правовыми актами регулируется механизм заключения концессионных соглашений, для его оптимизации необходимо дальнейшее развитие законодательства и методологической базы, о чем и пойдет речь далее.

ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧАСТНИКОВ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

| Права | Обязанности |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Предоставить во владение и пользование концессионера имущество, принадлежащее концеденту на праве собственности, образующее единое целое с объектом соглашения и предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Предоставить концессионеру на срок, установленный соглашением, права владения и пользования объектом соглашения для осуществления концессионером деятельности, предусмотренной соглашением. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения. | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Предоставлять бюджетные гарантии. | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Принимать на себя обязательства по подготовке территории, необходимой для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Осуществлять контроль за соблюдением концессионером условий концессионного соглашения в соответствии с Федеральным законом. | |

Таблица 1.
Права и обязанности
концедента

| Права | Обязанности |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Передавать с согласия концедента, объект концессионного соглашения и (или) иное имущество в пользование третьим лицам на срок, не превышающий срока использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения по концессионному соглашению. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Выполнить работы по строительству и эксплуатации, подлежащие исполнению за счет собственных или заемных средств (с учетом возможности софинансирования концедентом). |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Исполнять концессионное соглашение своими силами и (или) с привлечением в соответствии с условиями концессионного соглашения других лиц. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения. |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Пользоваться на безвозмездной основе в порядке, установленном концессионным соглашением, правами на результаты интеллектуальной деятельности, полученными концессионером за свой счет при исполнении концессионного соглашения. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Обеспечивать при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, возможность получения потребителями соответствующих товаров, работ, услуг. |

На концессионера могут также возлагаться обязательства:

- по уплате концеденту концессионной платы;
- по подготовке проектной документации объекта соглашения;

- по подготовке территории;
- по реализации производимых товаров, выполнению работ, оказанию услуг на внутреннем рынке в течение срока действия концессионного соглашения.

СУЩЕСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ ДЛЯ ПУБЛИЧНОГО ПАРТНЕРА



При заключении концессионного соглашения для публичного партнера важными являются вопросы собственности на земельный участок и имущественный объект, а также вопросы осуществления платежей по концессионному соглашению:

- объект концессионного соглашения, реконструируемый или создаваемый, принадлежит на праве собственности публично-правовому образованию;
- концессионер на протяжении всего срока концессионного соглашения владеет и использует имущественный объект с учетом ограничений, прописанных в концессионном соглашении;
- права концессионера на владение и пользование объектом концессионного соглашения подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности публично-правового образования;

- земельный участок передается концессионеру после подписания концессионного соглашения в аренду, субаренду или иных законных основаниях.

Концессионная плата устанавливается в форме:

- твердых платежей, периодических или единовременного платежа;
- доли продукции или доходов, полученных в результате деятельности концессионера;
- передачи в собственность концедента доли имущества, находящегося в собственности концессионера;
- сочетания нескольких вышеперечисленных форм.

Концессионная плата может не взиматься в случае:

- реализации товаров, работ, услуг по регулируемым ценам (тарифам) или с учетом установления надбавок к ценам (тарифам).



ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ КОНКУРСНОЙ ПРОЦЕДУРЫ, ОТБОРА КОНЦЕССИОНЕРА И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

В соответствии с Законом № 115-ФЗ, процедура отбора концессионера проводится на конкурсной основе, конкурс может быть как закрытым, так и открытым (рис. 3). Согласно прописанной в законе процедуре, после принятия

концедентом решения о заключении концессионного соглашения он обязан:

- сформировать конкурсную комиссию;
- разработать пакет конкурсной документации;

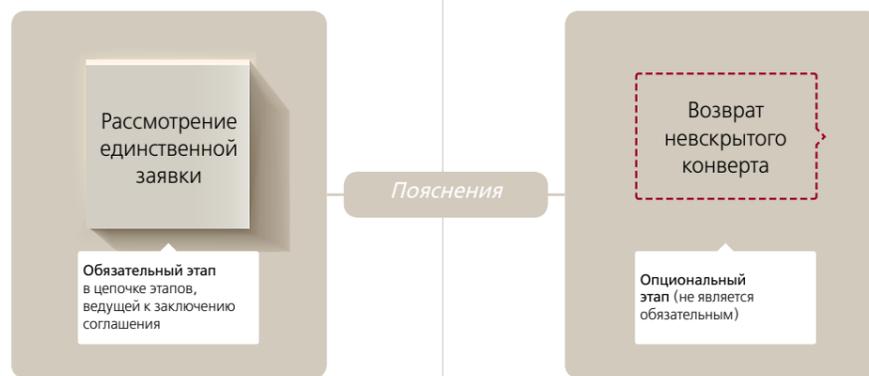


Рис. 3.
Этап 1:
Прием заявок
на участие
в конкурсе



- опубликовать сообщение о проведении конкурса и разместить конкурсную документацию (в случае проведения открытого конкурса);
- в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения направить сообщения о проведении конкурса одновременно с приглашением принять участие в конкурсе (при проведении закрытого конкурса).

Концессионное соглашение может заключаться без проведения конкурсной процедуры с лицом, у которого права владения и пользования имуществом, которое может выступать в качестве объекта концессионного соглашения, возникли на основании договора аренды (при соблюдении условий, указанных в части 2 ст. 37 ФЗ № 115).

Критерии конкурса устанавливаются решением о заключении концессионного соглашения и используются для оценки конкурсных предложений. В качестве критериев конкурса могут выступать:

- сроки создания и (или) реконструкции объекта соглашения;
- период реализации соглашения;
- технико-экономические показатели объекта соглашения;

- объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- период выхода проекта на полную мощность (объем), установленный соглашением;
- размер концессионной платы;
- предельные цены (тарифы) на объект соглашения (товары, работы, услуги) и надбавки к ним, согласно концессионному соглашению.

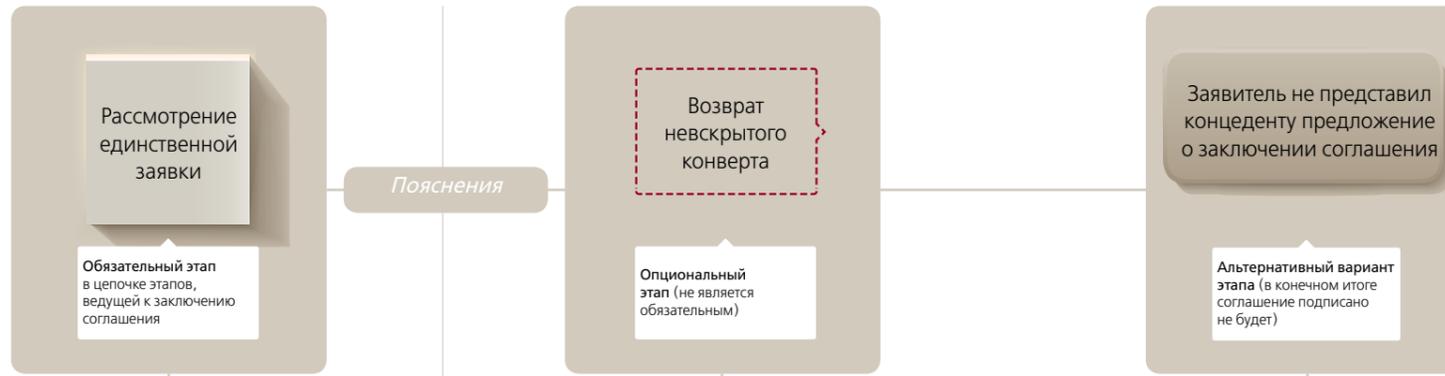
В качестве критерия конкурса может быть также установлен размер принимаемых на себя концедентом расходов в случае, если это предусмотрено условиями концессионного соглашения на создание (реконструкцию) объекта соглашения.

Также в качестве критерия конкурса может устанавливаться характеристика технических параметров объекта соглашения, если его условиями предусмотрено выполнение концессионером работ по подготовке проектной документации на объект соглашения.

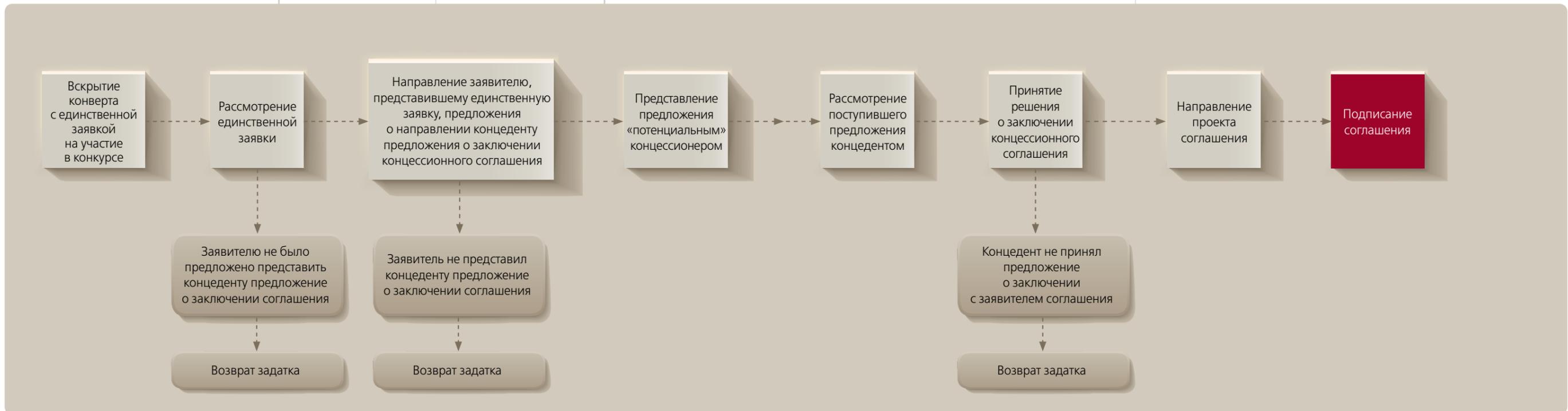




Рис. 4.
Этап 2:
Определение
участников
конкурса



Этап 2*:
Рассмотрение
единственной
заявки на участие
в конкурсе





Пояснения

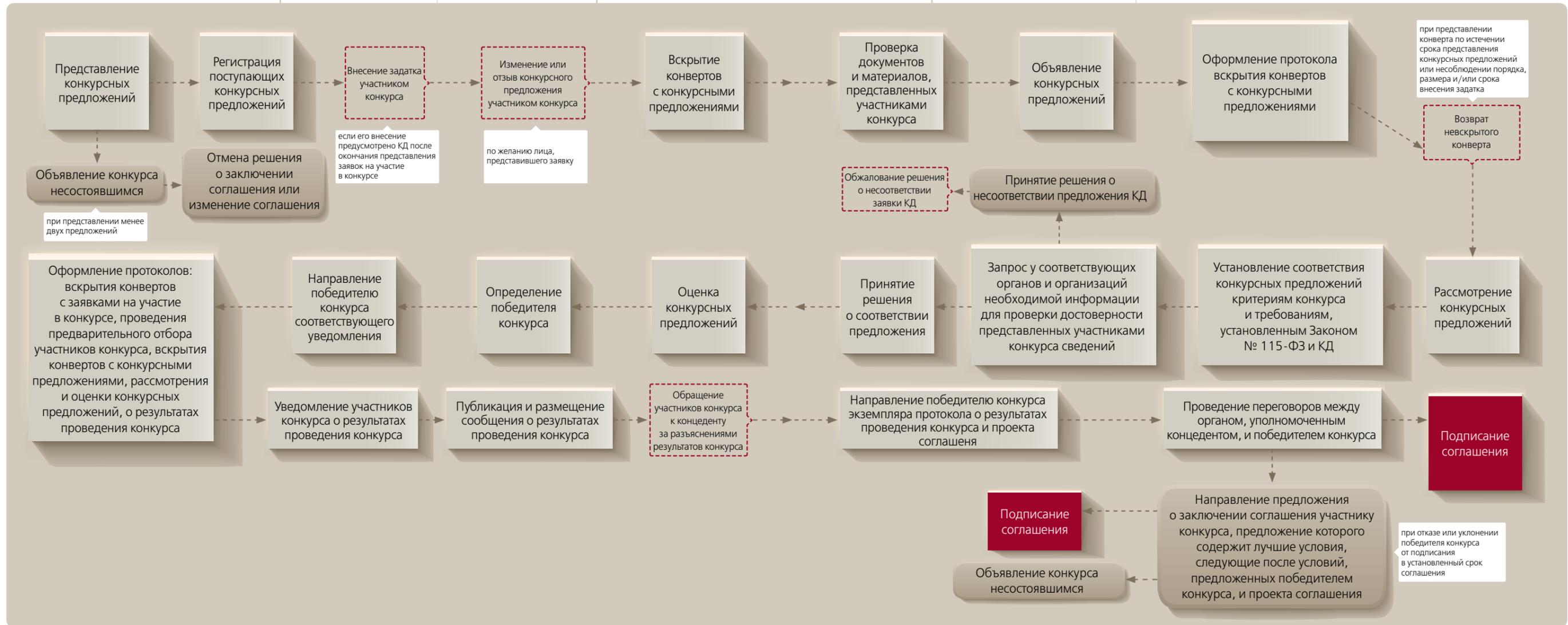
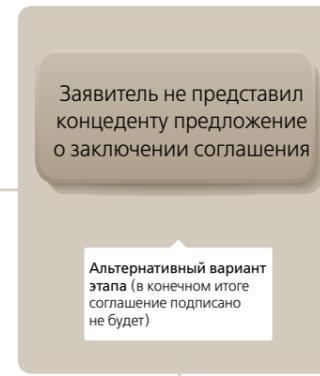


Рис. 5. Этап 3: Проведение конкурса



Этап 3*: Проведение конкурса при представлении единственного конкурсного предложения

ПРЕИМУЩЕСТВА КОНЦЕССИОННОЙ МОДЕЛИ ДЛЯ СУБЪЕКТОВ РФ



Данная модель заключения концессионных соглашений в настоящий момент применима для администраций субъектов РФ и муниципальных образований. Перспективная модель заключения концессионных соглашений будет включать также возможность осуществления платежей концедента в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения.

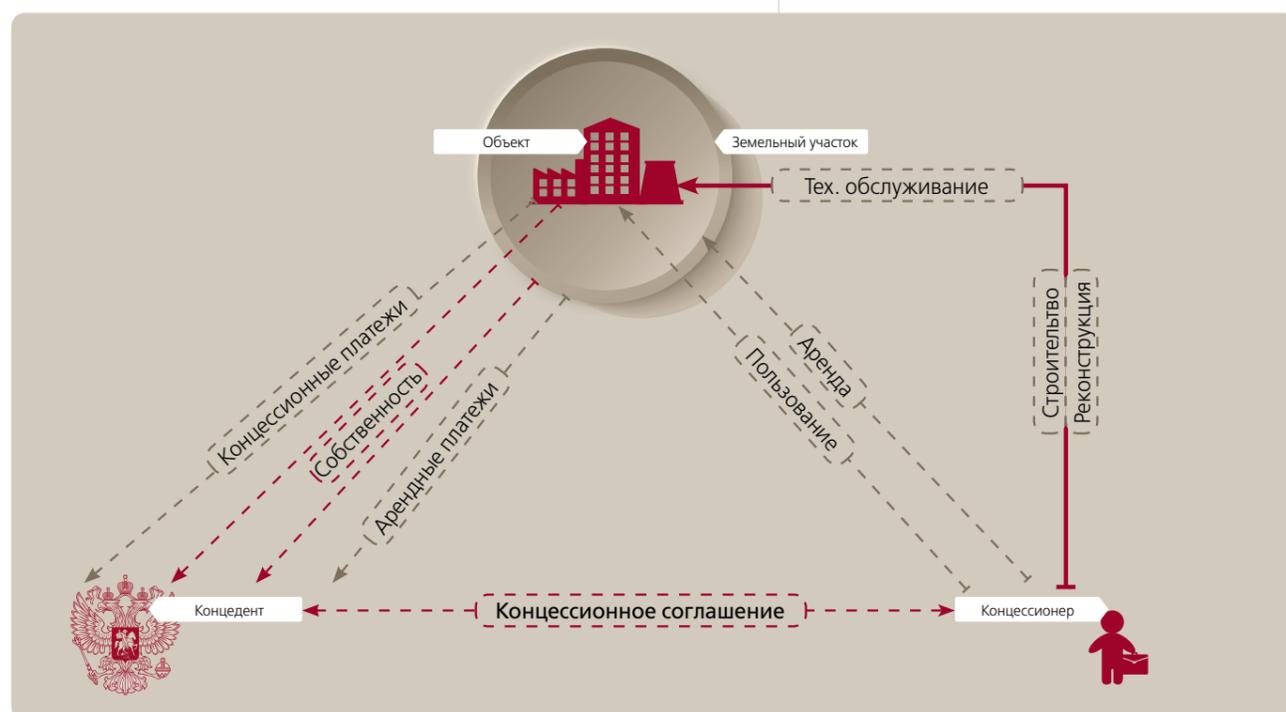
Для представителей органов исполнительной власти субъектов РФ можно выделить следующие существенные преимущества заключения концессионных соглашений:

- привлечение внебюджетных средств для строительства, реконструкции и эксплуатации дорогостоящих инфраструктурных объектов, а также ускоренное развитие группы объектов инфраструктуры в отсутствие

достаточного объема бюджетных средств;

- использование управленческого опыта, технологий и профессиональных компетенций частного партнера для реализации технологически сложных инфраструктурных проектов;
- разделение рисков по развитию отдельных объектов публичной инфраструктуры с частным партнером;
- предоставление одним частным партнером решения по инфраструктурному объекту на весь его жизненный цикл, т. е. строительство/реконструкция и последующее управление объектом;
- улучшение инвестиционного климата региона и привлечение инвесторов (в том числе иностранных) в развитие публичной инфраструктуры.

Рис. 6. Модель инфраструктурного проекта на основе концессионного соглашения



ОБОБЩЕНИЕ ОПЫТА РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ В РФ В ОТРАСЛЕВОМ РАЗРЕЗЕ



Опыт обобщения практики применения концессионных соглашений на территории Российской Федерации позволяет сказать, что для наиболее объективной оценки количества реализуемых концессионных соглашений в Российской Федерации стоит отдельно выделить такое понятие, как «концессионный проект».

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

В соответствии с проведенным Минэкономразвития России в апреле 2013 года мониторингом количества концессионных соглашений в Российской Федерации, от регионов была получена информация о 1347 концессионных соглашениях, находящихся на различных стадиях реализации (конкурсная процедура, заключение, реализация, реализованные).

Однако в связи с тем, что изначально в Федеральном законе от 21 июля 2005 года «О концессионных соглашениях» под «объектом концессионного соглашения» понимался исключительно объект недвижимого имущества, причем множественность таких объектов в одном соглашении не подразумевалась (пункт 1 статьи 3), то в рамках одного имущественного

комплекса, передаваемого в концессию, могло заключаться до нескольких сотен концессионных соглашений.

Следовательно, при проведении исследования аналитики оперировали понятием «концессионный проект» (далее «концессия»), в рамках которого были заключены концессионные соглашения на строительство или реконструкцию инфраструктурных объектов.

Проведенное Центром развития ГЧП в 2013 г. в интересах Министерства экономического развития Российской Федерации исследование, посвященное оценке инфраструктурной обеспеченности и инфраструктурных разрывов в субъектах Российской Федерации, позволяет оценить практику реализации концессионных проектов в отраслевом разрезе.

В результате исследования было выделено 4 ключевых отрасли, в рамках которых реализуются концессионные проекты: коммунальная, транспортная, социальная и энергетическая.

Из 79 проектов, по которым имеются данные на сегодняшний день, наибольшее количество проектов реализуется в социальной и транспортной отраслях. Наименьшее же количество проектов представлено в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Анализ проектов по отраслевой принадлежности представлен на рис. 7.



Подобная картина обусловлена наиболее приоритетными задачами, как федерального, так и регионального масштаба в области долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Ниже приведено количество концессий в каждой отрасли инфраструктуры.

Социальная инфраструктура – 27 соглашений, в том числе:

- Здравоохранение – 11;
- Объекты культуры – 1;
- Объекты образования – 5;
- Объекты спорта и туризма – 10.

Транспортная инфраструктура – 21 соглашение, в том числе:

- Железнодорожная инфраструктура – 1;
- Речные и морские порты – 1;
- Авиационная инфраструктура – 2;
- Дорожная инфраструктура – 17.

Коммунальная инфраструктура – 14 соглашений, в том числе:

- Водоснабжение и водоотведение – 7;
- Очистные сооружения – 1;
- Утилизация отходов – 6.

Энергетическая инфраструктура – 17 соглашений, в том числе:

- Газоснабжение – 1;
- Теплоснабжение/теплоэнергетика – 14;
- Электроэнергетика/электроснабжение – 2.

В социальной сфере наибольшее количество концессий реализуется в сфере здравоохранения. В настоящий момент это одна из наиболее перспективных сфер для заключения концессионных соглашений с накопленным «бэкграундом» финансовой и юридической практики (подробнее см. в разделе «Применение концессионных соглашений в отношении объектов здравоохранения»). Также 10 проектов реализуется в сфере строительства и реконструкции объектов спорта и туризма. Исходя из полученных данных можно говорить о большой заинтересованности частного инвестора участвовать в создании и дальнейшем сопровождении объектов социальной инфраструктуры. Сфера также характеризуется огромной инвестиционной привлекательностью, что обусловлено большим износом инфраструктурного фонда в субъектах РФ и ощутимыми инфраструктурными разрывами в отдельных регионах.

В транспортной отрасли учитывались в первую очередь крупные федеральные проекты, реализованные с участием Государственной компании «Российские автомобильные дороги». На сегодняшний день можно выделить 8 федеральных проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений: «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва-Санкт-Петербург на участке 15-58 км», «Северный обход города Одинцово», «Строительство центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области (ЦКАД)», «Транспортная развязка на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-9 «Балтия», «Строительство платной магистрали Шали (М-7) – Бавлы (М-5)», «Строительство нового выхода на кольцевую автодорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь-Москва», «Белкомур», «Строительство порта Тамань» (где форма проекта еще определена не до конца, но концессионное соглашение является приоритетным). Реализация инфраструктурных проектов на основе концессионных соглашений в транспортной отрасли представляется перспективной также в свете принятых поправок к федеральному законодательству, позволяющих осуществлять прямые платежи концедента концессионеру в проектах дорожной отрасли.

Что касается энергетической отрасли (17 концессионных проектов), 14 концессий применяется на объектах теплоснабжения и теплоэнергетики. Это связано с необходимостью поддерживать должный уровень тепла в жилых домах, особенно в тех регионах и населенных пунктах, которые расположены за Полярным кругом, и где в зимнее время года наблюдается очень низкая температура. Также следует отметить, что большинство концессий в энергетической отрасли в настоящий момент находятся на этапе реализации

(т. е. строительства или реконструкции объектов), что позволяет говорить о проработанности механизма заключения концессионных соглашений в отношении объектов в данной отрасли. Однако данные проекты не носят комплексный характер, то есть в таких соглашениях чаще всего объектом выступает не весь имущественный комплекс и система теплоснабжения муниципального образования, а отдельные его части – котельные, тепловые пункты и т. д.

В коммунальной инфраструктуре основные инфраструктурные проекты связаны с переработкой и утилизацией твердых бытовых отходов, а также развитием систем водоснабжения и водоотведения. Для модернизации отрасли необходим приток инвестиций и компетенций частного сектора, и Правительство России заинтересовано в развитии механизма заключения концессионных соглашений. В частности были внесены изменения в типовое концессионное соглашение в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства, в которое включена методика регулирования тарифов на оказываемые концессионером услуги, а также значение долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера и порядок возмещения его расходов. Подробный обзор данного вопроса дан в разделе «Применение концессионных соглашений в коммунальной и энергетической отрасли».

Помимо отраслевой принадлежности проектов был проведен анализ состояния концессионных проектов в субъектах Российской Федерации. В настоящее время только 9% от всех концессионных проектов находятся на стадии эксплуатации инфраструктурных объектов и в рамках которых концессионер осуществляет платежи концеденту. Большинство же проектов находятся на стадии реализации (т. е. строительстве или реконструкции объектов инфраструктуры).



Рис. 7. Количество проектов в отраслях инфраструктуры

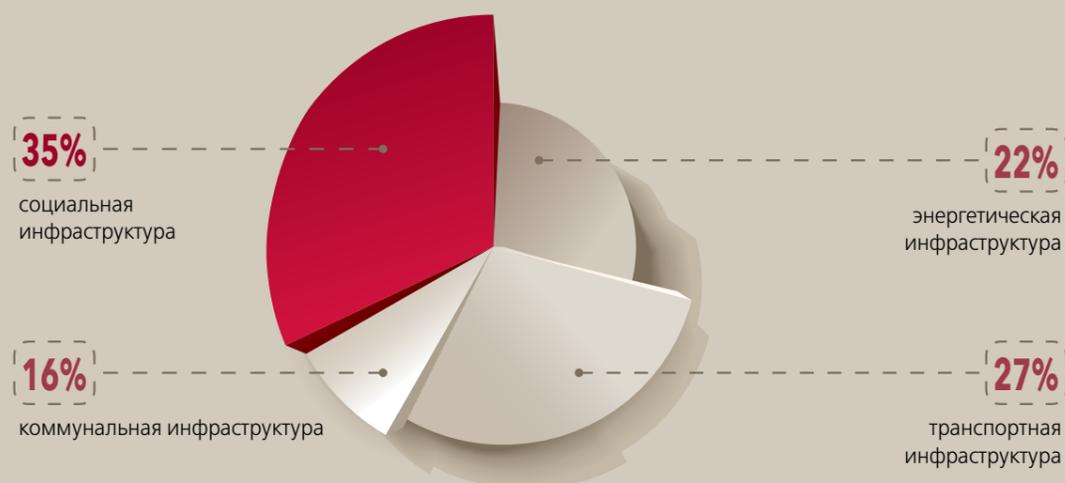
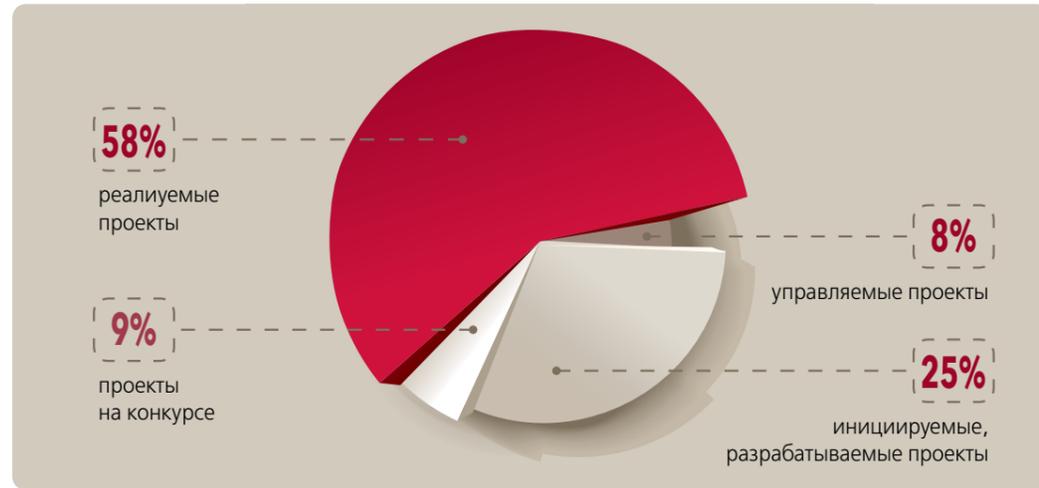


Рис. 8. Статус заключения соглашений по концессионным проектам



Также в рамках исследования представлен сравнительный рейтинг регионов на основе опыта реализации концессионных проектов. Данная практика была изучена по следующим критериям:

- значение инфраструктурных объектов;
- на какой стадии реализации находится концессионное соглашение;
- количество концессионных соглашений в субъекте РФ;
- объем инвестиций со стороны частного инвестора в инфраструктурный объект;
- сроки, указанные в концессионном соглашении.

Опыт реализации регионом инвестиционных проектов на основании

концессионных соглашений будем рассчитывать следующим образом:

$$\begin{cases} E_n = \sum_{i=1}^{n,m} \epsilon_{ik} * \dots * \epsilon_{nm} \\ \epsilon_{max} = 10 \end{cases} \quad (1)$$

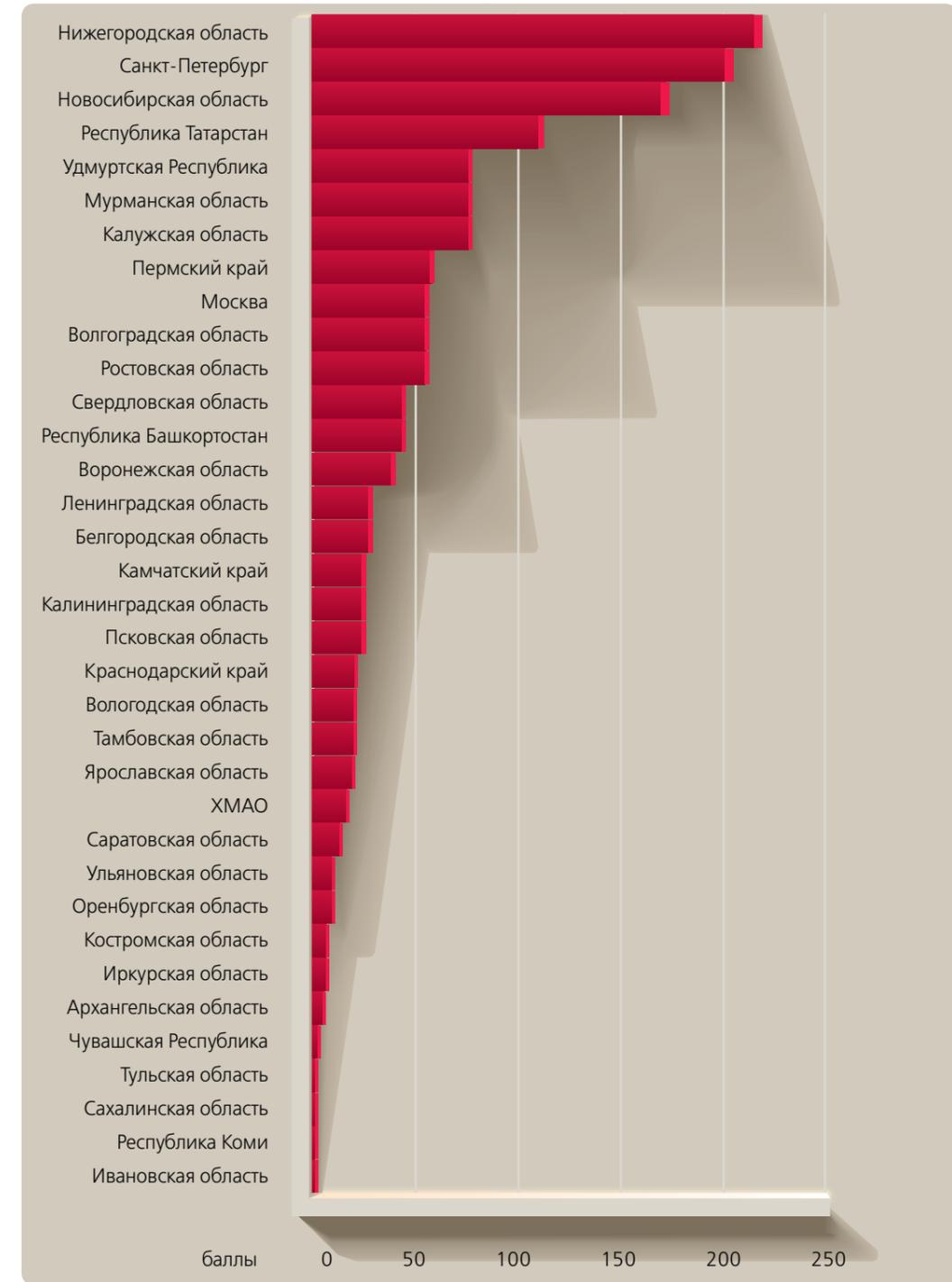
где: E_n – общее значение фактора для субъекта n ; ϵ_{ik} – значение i -того фактора опыта реализации для k -того проекта (значения находятся на отрезке от 0 до 1) в субъекте n .

Ниже, в табл. 3, представлены критерии и сравнительные веса, позволяющие присвоить каждому проекту условный рейтинг в значении от 0 до 1.

Также при подсчете рейтинга учитывался поправочный экспертный коэффициент по уровню сложности и проработанности концессионных

Таблица 3. Шкала факторов, характеризующих опыт реализации концессионных проектов в субъекте РФ

| № | Фактор | Значение |
|----|--|---|
| 1 | федеральное, межмуниципальное | 0,75 |
| 2 | Значение объекта | региональное, межрегиональное |
| 3 | | муниципальное |
| 4 | | эксплуатация (реализованный, управляемый) |
| 5 | Статус проекта | реализуемый (капитальные работы) |
| 6 | | на конкурсе |
| 7 | | разрабатываемый, инициируемый |
| 9 | Объем финансовых средств со стороны частного инвестора | более 200 млн. руб. |
| 10 | | 50-200 млн. руб. |
| 11 | | до 50 млн. руб. |
| 12 | Срок проекта | 3-5 лет |
| 13 | | 5-10 лет |
| 14 | | 10-15 лет |
| 15 | | более 15 лет |



проектов, который проставлялся на основании анализа паспорта проекта (приложение 1). Значение поправочного коэффициента варьируется от 1 до 1,5.

Итоговый рейтинг каждого региона умножается на 100, и составляется сводная таблица субъектов РФ в баллах. Таблица результатов приведена на рис. 9.

Лидеры рейтинга:

- Нижегородская область – 218 баллов;
- Санкт-Петербург – 201 балл;
- Новосибирская область – 173 балла;
- Республика Татарстан – 112 баллов;
- Калужская область, Мурманская область, Удмуртская республика – 75 баллов.

Также на рис. 10 представлена карта концессионных проектов в РФ.

Рис. 9. Рейтинг регионов

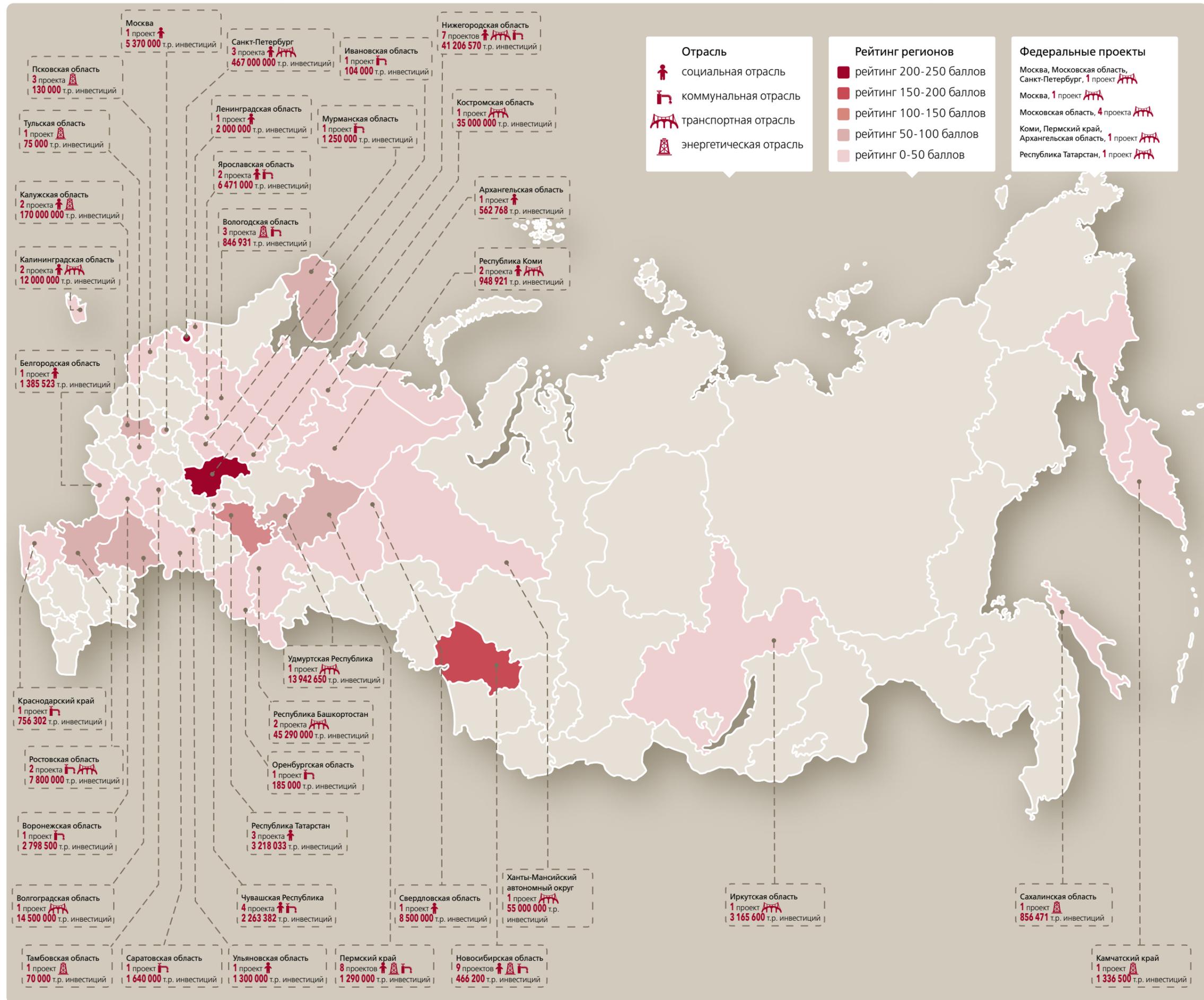


Рис. 10. Карта концессионных проектов в РФ

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ



Система здравоохранения имеет особую значимость для применения концессионных соглашений, поскольку возрастает объем расходов на общественное здравоохранение, проводится реформа этой сферы, а также растет роль частного сектора, что приводит к расширению возможностей для ГЧП в целом.

Мировой опыт богат примерами использования инструментов ГЧП в ходе реформ здравоохранения в США, Испании, Великобритании, Германии, Нидерландах, Турции, ОАЭ, ЮАР, Китае, Гонконге, Индии, Японии, Сингапуре, Республике Корея, Тайване, Малайзии, Австралии. Во всех названных странах ГЧП используется в системе здравоохранения.

На настоящий момент в России осуществляется 11 концессионных проектов² в области объектов инфраструктуры здравоохранения, которые находятся на разных стадиях реализации.

Это такие проекты, как строительство второй очереди диагностического центра в Чебоксарах стоимостью 450 млн. рублей, строительство областного центра медицинской реабилитации в Ленинградской области общей стоимостью 5,2 млрд. рублей.

Большинство проектов связаны с реконструкцией и дальнейшей эксплуатацией объекта здравоохранения, например, в Москве передана в концессию

Городская клиническая больница № 63 с обязательством по модернизации и реконструкции объекта (стоимость проекта – 4,37 млрд. рублей), или реконструкция помещений в здании роддома в Новосибирской области (стоимость проекта – 97 млн. рублей).

Период, на который заключается концессионное соглашение в сфере здравоохранения, достаточно продолжителен и занимает, как правило, от 7 до 49 лет. Примеры концессионных проектов в сфере здравоохранения представлены в табл. 4.

Во всех концессионных проектах, приведенных в таблице, отсутствует прямое софинансирование со стороны государства.

Бюджетное финансирование установлено только в двух из рассмотренных соглашений, где покрытие расходов на оказание бесплатных медицинских услуг идет не из Фонда обязательного медицинского страхования (ОМС), а из средств бюджета. В трех из рассмотренных соглашений покрытие расходов идет из средств Фонда ОМС, и еще в трех случаях решение вопроса об источнике финансирования не определено.

Только в одном случае оговаривается тариф, а во всех остальных действует отсылка к тарифному соглашению, существующему на соответствующий год.



Таблица 4. Примеры концессионных проектов в сфере здравоохранения

| Примеры сделок | Создание или реконструкция | Срок концессионного соглашения | Условие о концессионной плате |
|--|----------------------------|--------------------------------|---|
| Чебоксары 2013 Диагностический центр БУ «Республиканская клиническая больница» в г. Чебоксары Чувашской Республики | создание | 13 лет | Размер: 10 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение первого года эксплуатации объекта соглашения |
| Москва 2012 Объект здравоохранения, расположенный по адресу: улица Дурова, д. 24, стр. 3, д. 26, стр. 1, 2, 4, 6 | реконструкция | 49 лет | Размер: не менее 1 000 000 руб. ровно (критерий конкурса). Порядок оплаты: начальный разовый фиксированный платеж, вносимый в течение 30 рабочих дней с момента подписания соглашения |
| Новосибирск 2009 Помещения в здании роддома | реконструкция | 22 года | Размер: устанавливается на основании протокола конкурсной комиссии о результатах проведения конкурса или на основании решения концедента о заключении соглашения Порядок оплаты: ежеквартально в течение всего периода эксплуатации объекта соглашения |
| Новосибирск 2009 Стоматологическая поликлиника | реконструкция | 20 лет | Размер: не менее 1 305 000 руб. (критерий конкурса) Порядок оплаты: ежеквартально с момента заключения соглашения и до окончания срока действия соглашения |
| Казань 2010 Медицинский центр, осуществляющий деятельность в области охраны и восстановления репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий | создание | 10 лет | Размер: 1 000 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение 3 месяцев со дня заключения соглашения |
| Казань 2012 Центр амбулаторного гемодиализа | реконструкция | 7 лет | Размер: 30% от чистой прибыли, полученной концессионером в результате реализации соглашения, определяемой на основании отчета о деятельности концессионера и отчета о прибылях и убытках Порядок оплаты: ежегодно |
| Казань 2012 Центр амбулаторного гемодиализа | реконструкция | 7 лет | Размер: 30% от чистой прибыли, полученной концессионером в результате реализации соглашения, определяемой на основании отчета о деятельности концессионера и отчета о прибылях и убытках Порядок оплаты: ежегодно |
| Казань 2013 Объект здравоохранения | реконструкция | 15 лет | не установлена |
| Тверь 2012 Детская поликлиника на 200 посещений в смену | создание | 12 лет | Размер: 10 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение первого года эксплуатации объекта соглашения |

² По данным исследования НП «Центр развития ГЧП» и данных юридической компании Legal Capital Partners.

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В условиях сокращения бюджетных расходов на систему образования с 600 до 400 млрд. рублей важным вопросом представляется привлечение частных инвестиций и компетенций не только в строительство и эксплуатацию объектов образования, но и непосредственно в образовательный процесс.

В России доля привлеченных частных инвесторов в систему дошкольного образования остается достаточно низкой – 4-5% по сравнению с развитыми западными странами (для сравнения, в Великобритании – 22%, в Австрии – 18%, в Германии – 12%).

Инфраструктурный разрыв в системе дошкольного образования в России остается достаточно ощутимым: на начало 2013 г. на территории РФ насчитывается 2403850 детей в возрасте от 0 до 7 лет, не имеющих возможности посещать детские сады. Из них детей в возрасте от 3 до 7 лет – 576924, что составляет 45,4%

от общего числа детей на территории страны.

Возможно решение проблемы с использованием механизмов государственно-частного партнерства, в частности заключение концессионных соглашений. Существуют две приоритетные концессионные модели, на основе которых могут быть реализованы инфраструктурные проекты в системе дошкольного образования (см. табл. 5).

Одним из выходов в данной ситуации может стать появление на рынке комплексных операторов, которые могли бы осуществлять техническое обслуживание и эксплуатацию учреждений и оказывать конечную образовательную услугу потребителю. В настоящее время рынок таких операторов не сформирован и в целом по стране отсутствует платежеспособный спрос населения на оказание платных образовательных услуг в дошкольных учреждениях.

| Модель | Основной риск частного партнера | Основной риск публичного партнера | Нагрузка на гос. бюджет | Комментарии |
|--------|--|--|--|---|
| ВОТ | устойчивость финансовой модели (в основном основывается на субарендных платежах) | устойчивость финансовой модели (в основном основывается на субарендных платежах) | только 1/4 часть всего объема инвестиций поступает от частного инвестора | реализация проектов по данной модели не получила распространенной практики в РФ |
| ВТО | сложность привлечения заемных средств (объект не в собственности) | качество оказания образовательных услуг (если осуществляет концессионер) | 3/8 от общего объема инвестиций поступает от частного инвестора | возможна только после принятия поправок в закон «О концессионных соглашениях» |

Таблица 5. Характеристики моделей ГЧП в сфере дошкольного образования

1. Модель «строительство – передача – обслуживание»

При данной схеме (англ. – ВТО) частный инвестор осуществляет строительство и обслуживание объекта, но не имеет отношения к образовательному процессу. Возмещение затрат происходит через арендные платежи по договору субаренды.

На территории РФ по данному принципу реализованы 2 проекта:

- реконструкция детского сада «Жарки» в Новосибирской области общей вместимостью 124 места и стоимостью 60 млн рублей;
- строительство АНОО Центр развития «Золотой ключик» в Пермском крае вместимостью 121 место и стоимостью 40 млн рублей.

Для частного инвестора модель не устойчива, так как основной источник дохода – субарендные платежи, и не предусмотрено прямой платы концедента концессионеру. Для публичного партнера характерна высокая нагрузка на бюджет и риск, связанный с привлечением частных инвесторов.

2. Модель «строительство – обслуживание – передача»

По итогам принятия поправок в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», позволяющих осуществлять прямые платежи концедента концессионеру, для государства и инвестора может

быть востребована модель, которая имеет английскую аббревиатуру ВОТ. При реализации инфраструктурных проектов на основе данной модели возможна организация частным партнером и обслуживания здания и образовательного процесса. Возвратность средств осуществляется через прямые платежи концессионеру.

Основной риск для частного партнера заключается в поиске заемных средств, поскольку титул собственности по истечении концессионного соглашения переходит публичному партнеру. Для государства модель является наиболее привлекательной, поскольку снижает нагрузку на бюджет и обеспечивает создание инфраструктуры на взаимовыгодных условиях. Основным риском является, если концессионер оказывает конечную образовательную услугу, поскольку в настоящий момент рынок операторов образовательных услуг в системе дошкольного образования отсутствует.

В целом, на наш взгляд, для развития системы дошкольного образования на территории России и реализации инфраструктурных проектов необходимо соблюдение следующих базовых условий:

- оптимизация нормативно-правовой базы;
- создание рынка операторов конечной образовательной услуги;
- стимулирование платежеспособного спроса населения на дополнительные образовательные услуги.

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ КОММУНАЛЬНОЙ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Объекты энергетической и коммунальной инфраструктуры входят в число наиболее приоритетных отраслей для реализации концессионных соглашений в Российской Федерации. Коммунальная сфера долгое время находилась без внимания со стороны частного сектора по причине традиционной ответственности органов государственной и муниципальной власти, отсутствия долгосрочных тарифных программ, отсутствия законодательно закрепленных конкурсных процедур на право аренды коммунального имущества и ряда других факторов³.

Основной формой привлечения бизнеса в коммунальную и энергетическую инфраструктуру являлись договоры аренды. Однако такая форма партнерства не может быть эффективной для данной отрасли, поскольку ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов целиком лежит на собственнике данных фондов и не переходит к арендатору, который отвечает только за их эксплуатацию и содержание.

Вместе с тем, отрасль нуждается прежде всего в техническом обновлении. Договоры аренды, предусматривающие инвестиционные обязательства, слишком сложны, а потому вероятность

их распространения невелика⁴. Исходя из этого, концессионные соглашения представляются наиболее эффективным способом модернизировать коммунальную инфраструктуру, привлекая инвестиции со стороны частного сектора.

Концессии в коммунальной и энергетической инфраструктуре уже получили определенное распространение. Три значимых концессии были заключены в 2007 г.: концессионное соглашение между Сортавальским муниципальным районом и ЗАО «Энергетик» в отношении объектов по производству, передаче и распределению тепловой энергии; компания «Карелэнерго» получила в концессию на 40 лет муниципальные объекты электросетевого хозяйства в Сортавальском муниципальном районе; ЗАО «Тоболэнерго» получил в концессию тепловые сети города Катайска. В 2008 году администрация г. Вологды передала в концессию полигон твердых бытовых и нетоксичных отходов в урочище Пасынково. Два годами позже было заключено соглашение между Департаментом жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края и ООО «Югводоканал» сроком на 30 лет в отношении объектов водопроводно-канализационного

хозяйства края. В рамках реализации соглашения ООО «Югводоканал» обязуется осуществить реконструкцию объектов ВКХ Ейского, Троицкого и Таманского направлений, включая замену оборудования на более энергоэффективное, замену изношенных участков водоводов, проведение работ по повышению качества очистки питьевой воды и повышению качества услуг. Согласно плану инвестиции в реконструкцию и модернизацию объектов ВКХ превысят 7,8 млрд. рублей⁵.

Другие примеры заключенных концессионных соглашений:

- концессионное соглашение в отношении имущественного комплекса систем коммунальной инфраструктуры водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод города Перми от 26 апреля 2013 г.;
- концессионное соглашение «Строительство водозаборной скважины глубиной 290 м по ул. Пролетарская», заключенное между ООО «Теплоэнерго» и Министерством экономического развития Новосибирской области от 2012 года;
- концессионное соглашение «Строительство блочно-модульной газовой котельной мощностью 0,9 МВт по адресу: НСО, Татарский р-н, с. Дмитриевка, пер. Банный, 7а, заключенное между ООО «Татарская тепловая компания» и Министерством экономического развития Новосибирской области. Строительство по данному соглашению было завершено к концу октября 2012 г.⁶

Таким образом, видно, что в субъектах РФ органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно

вовлечены в развитие коммунальной инфраструктуры.

Государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации отрасли, но по сути тот инструментарий, который находится в распоряжении инвестора не позволяет реализовать потенциал всей отрасли и на это есть ряд причин:

- **Ограничение роста тарифов без учета инвестиционной нагрузки.** Это лишает гарантии частного инвестора получения платы за эффективное управление и фиксированного коммерческого дохода на осуществленные инвестиции.
- **Несовершенство правового поля для реализации инфраструктурных проектов в отрасли по концессионной модели.** В частности большое количество ограничений по обеспечительскому пакету концессионного соглашения. В качестве показательного примера реализации концессионного соглашения в условиях низкой тарифной обеспеченности можно привести **проект строительства объектов водопроводно-канализационного хозяйства в Краснодарском крае.** В настоящий момент концессионное соглашение находится на стадии расторжения: на протяжении 3-х лет действия, тариф – единственный источник возврата инвестиций, не повышался, при этом инвестиционные обязательства частного инвестора по условиям соглашения не могли быть снижены или перенесены на более поздний срок.

³ Медведев И.Ю. Опыт реализации проектов ГЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проблемы и пути развития // URL: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/actions/20081021/c0810_medvedev.pdf

⁴ Горячий С.А. Концессионная модель организации рынка коммунальных услуг // URL: <http://economics.open-mechanics.com/articles/441.pdf>

⁵ Горячий С.А. Концессионная модель организации рынка коммунальных услуг. URL: <http://economics.open-mechanics.com/articles/441.pdf>.

⁶ Источник: Информационный портал «Сбор данных о деятельности на принципах ГЧП в субъектах РФ».



ТОП-7 КЛЮЧЕВЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РФ

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что ключевыми факторами влияющими на успешность применения концессионных соглашений в региональной практике являются:

- наличие нормативно-правовой базы, определяющей, в частности, порядок инициации и заключения концессионных соглашений, где четко прописаны принципы их заключения, сроки, ответственные субъекты;
- Показательным примером развитости нормативно-правовой базы на уровне субъекта может служить Постановление Правительства Воронежской области «О порядке принятия решений о заключении концессионных соглашений» от 18.02.2011, где утвержден порядок принятия решений о заключении концессионных соглашений и определен уполномоченный орган власти, являющийся концедентом;
- наличие в регионе специализированных государственных органов или структур, обладающих необходимыми компетенциями и полномочиями на проработку и сопровождение проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов, или специализированной

организации, оказывающей соответствующий перечень консультационных услуг (принцип «квалифицированного заказчика»⁷);

- политическая воля государственных органов, которые призваны учитывать положительные результаты и выгоды от заключения концессионных соглашений, среди которых: приток инвестиций и минимизация нагрузки на бюджет субъекта РФ; сокращение рисков, расчет и управление которыми берет на себя частный партнер;
- стабильная политическая конъюнктура в данном регионе и отсутствие видимых политических рисков, которые могут отрицательно сказаться на процессе выполнения концессионного соглашения, например, невозможность продлить срок действия ранее полученных разрешений на концессию; изменение условий налогообложения юридических лиц и т. д.;
- высокая инвестиционная привлекательность и устойчивый кредитный рейтинг субъекта, что позволяет гарантировать возврат инвестированных средств концессионера в объект инфраструктуры;

⁷ Комплексная услуга предлагаемая Центром развития ГЧП (<http://www.pppcenter.ru/>)



- наличие конкуренции между частными компаниями, способными участвовать в реализации концессионных соглашений – это позволяет проводить конкурсные процедуры и выбирать инвестора, который наиболее эффективно может участвовать в реализации инфраструктурного проекта на основе концессионного соглашения;

- системный подход к развитию инфраструктуры и привлечению для этих целей внебюджетных средств (наличие стратегии развития инфраструктуры субъекта Российской Федерации, или программы привлечения внебюджетных инвестиций, в том числе с применением механизмов ГЧП, или принятая региональная концепция развития механизмов ГЧП).

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ, А ТАКЖЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Введенный в 2005 году институт концессионных соглашений предполагает особый порядок совершения финансовых операций и операций с имуществом, в связи с чем применение общих норм налогового законодательства может быть затруднительным, главным образом из-за возможности применения нескольких норм в отношении одной и той же операции. Поэтому в Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) были внесены изменения в части особенностей обложения налогом на добавленную стоимость (НДС), налогом на прибыль организаций и налогом на имущество организаций соответствующих объектов налогообложения при реализации концессионных соглашений.

В соответствии с пп. 4.1. п. 3 статьи 39 и пп. 1. п. 2 статьи 146 НК РФ не признается объектом налогообложения по НДС передача имущества и (или) имущественных прав по концессионному соглашению в соответствии с законодательством РФ.

Также не облагаются НДС услуги по предоставлению права проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения (платным участкам таких автомобильных дорог),

осуществляемых в соответствии с договором доверительного управления автомобильными дорогами, учредителем которого является Российская Федерация, за исключением услуг, плата за оказание которых остается в распоряжении концессионера в соответствии с концессионным соглашением (пп. 4.2 п. 2 статьи 146 НК РФ).

Особенно следует подчеркнуть, что статьей 171.1 НК РФ установлены особенности исчисления и уплаты в бюджет НДС при осуществлении операций в соответствии с концессионным соглашением на территории Российской Федерации, основные положения которых заключаются в следующем:

- при совершении операций в соответствии с концессионным соглашением на концессионера возлагаются обязанности налогоплательщика;
- при реализации товаров (работ, услуг), передаче имущественных прав в соответствии с концессионным соглашением концессионер обязан выставить соответствующие счета-фактуры;
- налоговый вычет по товарам (работам, услугам), в том числе основным средствам и нематериальным активам, и по имущественным правам,

приобретаемым для производства и (или) реализации товаров (работ, услуг), признаваемых объектом налогообложения в соответствии с главой 21 НК РФ, в соответствии с концессионным соглашением предоставляется концессионеру только при наличии счетов-фактур, выставленных продавцами этим лицам, в порядке, установленном главой 21 НК РФ;

- при осуществлении концессионером иной деятельности право на вычет сумм налога возникает при наличии раздельного учета товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций в соответствии с концессионным соглашением и используемых им при осуществлении иной деятельности;
- концессионер ведет учет операций, совершенных в процессе выполнения концессионного соглашения, а также в срок, предусмотренный п. 5 статьи 174 НК РФ, представляет в налоговый орган по месту своего учета налоговую декларацию по каждому соглашению отдельно.

В отношении уплаты налога на имущество отметим, что на основании статьи 378.1 НК РФ концессионер уплачивает налог с имущества, переданного ему и (или) созданного им в соответствии с концессионным соглашением.

Особенности налогообложения в связи с реализацией концессионного соглашения существуют также и при расчете налога на прибыль:

- имущество и имущественные права, полученные по концессионному соглашению, не учитываются при расчете налоговой базы (пп. 37 п. 1 статьи 251 НК РФ);
- имущество подлежит амортизации у концессионера в течение срока действия концессионного соглашения

(учитывается в прочих расходах) (абзац 6 п. 1 статьи 256 НК РФ);

- концессионная плата при определении налоговой базы учитывается в качестве прочих расходов, связанных с производством и реализацией (пп. 10.1 п. 1 статьи 264 НК РФ);
- первоначальная стоимость имущества, полученного в качестве объекта концессионного соглашения, определяется как рыночная стоимость такого имущества, определенная на момент его получения и увеличенная на сумму расходов на достройку, дооборудование, реконструкцию, модернизацию, техническое перевооружение и доведение такого имущества до состояния, в котором оно пригодно для использования, за исключением сумм налогов, подлежащих вычету или учитываемых в составе расходов в соответствии с НК РФ (абзац 10 п. 1 статьи 257 НК РФ).

Одновременно следует признать, что на настоящий момент вопрос налогообложения при реализации концессионных соглашений не урегулирован в полной мере, что подтверждается главным образом наличием специальных и общих норм, вступающих в противоречие между собой, а, соответственно, приводящих к различному толкованию налоговыми и судебными органами.

Кроме того, налоговым законодательством предусмотрены также нормы, увеличивающие налоговую нагрузку на концессионера, а, значит, снижающие инвестиционную привлекательность концессионных соглашений:

1. Отсутствие возможности полной амортизации объекта концессионного соглашения в течение срока действия соглашения. В этом случае концессионер может нести потери в части «недоамортизированной» стоимости объекта концессионного

соглашения, если срок полезного использования объекта превышает срок соглашения. Наиболее оптимальным решением данного вопроса видится возможность установления повышающего коэффициента к норме амортизации для объектов концессионных соглашений;

2. Особенности отнесения процентов по долговым обязательствам к расходам при расчете налога на прибыль организаций, определенные ст. 269 НК РФ (налоговые правила «тонкой капитализации»). Представляется целесообразным применить опыт развитых зарубежных стран в части установления исключений при реализации концессионных соглашений;
3. Обложение налогом на имущество объекта концессионного соглашения. Следует рассмотреть предоставление отсрочки или рассрочки по уплате налога, установление налоговых каникул или полное освобождение от уплаты налога для отдельных инфраструктурных отраслей.

В заключение данного раздела

отметим, что для успешного осуществления проектов в сфере ГЧП необходимо законодательное установление механизмов финансовой поддержки инвесторов, среди которых особое место занимает налоговое льготирование. В целях повышения инвестиционной привлекательности концессионных соглашений следует разработать систему налоговых льгот для участников ГЧП проектов.

Возможные к установлению налоговые льготы:

- налоговые каникулы (освобождение от уплаты одного или нескольких налогов);
- снижение ставок применимых налогов;
- снижение косвенных налогов;
- льготы по уплате таможенных пошлин;
- предоставление инвестиционного налогового кредита;
- предоставление отсрочки или рассрочки в уплате налогов;
- установление специального режима налогообложения при выполнении соглашений о ГЧП.

НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ РИСКИ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ

В данном разделе будет дан краткий обзор рисков, которые имеют место быть при заключении концессионных соглашений.

К **налоговым рискам** можно отнести следующие положения налогового законодательства:

1. Налогообложение при осуществлении платы концедента в рамках концессионных соглашений. С одной стороны, плата концедента не является объектом налогообложения НДС на основании пп. 4.1 п. 3 статьи 39, пп. 1 п. 2 статьи 146 НК РФ, согласно которым передача имущества по концессионному соглашению не признается объектом обложения НДС. Вместе с тем, плата концедента может представлять собой оплату работ по созданию или реконструкции объекта, а также услуг по его эксплуатации, и облагается НДС в общеустановленном порядке.

Кроме того, в профессиональном сообществе споры вызывает вопрос о включении платы концедента в налоговую базу по налогу на прибыль, потому что в соответствии с пп. 37 п. 1 статьи 251 НК РФ, при определении налоговой базы по налогу на прибыль доходы в виде имущества и (или) имущественных прав, полученных по концессионному соглашению, не учитываются. При этом плата концедента может трактоваться в качестве оплаты работ или услуг концессионера, вследствие чего она подлежит учету при расчете налоговой базы по налогу на прибыль в общеустановленном порядке.



2. Риск налогообложения в общем порядке капитального гранта, полученного концессионером. Так, в случае получения налогоплательщиком субсидий из федерального бюджета на возмещение затрат, определенных пп. 6 п. 3 статьи 170 НК РФ, суммы налога, принятые к вычету налогоплательщиком по товарам (работам, услугам), подлежат восстановлению. В связи с этим капитальный грант может трактоваться налоговыми и судебными органами в качестве субсидии, что ведет к невозможности вычета НДС. Также на сегодняшний день отсутствует понимание по поводу возможности применения пп. 37 п. 1 статьи 251 НК РФ при получении капитального гранта как доходов в виде имущества и (или) имущественных прав, полученных по концессионному соглашению.
3. Риск начисления «исходящего» НДС по завершению строительства объекта концессионного соглашения. В соответствии со статьей 174.1 концессионер вправе получить налоговый вычет. При этом если по завершению строительства право собственности на объект переходит от концессионера концеденту, то налоговые, а затем и судебные, органы могут подойти к этой ситуации как к передаче имущества. В связи с этим справедливо применять нормы п. 2 статьи 146 и пп. 4.1 п. 3 статьи 39 НК РФ, согласно которым не признается объектом налогообложения по НДС передача имущества и (или) имущественных



прав по концессионному соглашению в соответствии с законодательством Российской Федерации. В данном случае концессионер утрачивает право на соответствующий вычет.

Применительно к концессиям в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, существуют **риски лицензирования, подбора персонала, оформления функций сбыта, тарифного регулирования, а также риски банкротства унитарного предприятия**. Так как частный оператор – арендатор является в большинстве случаев специально созданной проектной компанией для осуществления деятельности по оказанию коммунальных услуг, ему будет необходимо до начала операционной деятельности:

- получить необходимые лицензии и разрешения в соответствии с законодательством;
- нанять необходимый обслуживающий персонал;
- перезаключить договоры на оказание коммунальных услуг с их потребителями;
- иметь утвержденный тариф на соответствующие услуги.

Способом минимизации этих рисков может стать введение некоего переходного периода между подписанием концессионного соглашения и началом операционной деятельности концессионером. Указанный период должен завершиться в тот момент, когда у концессионера будут:

- необходимые лицензии и разрешения;

- персонал, обслуживающий соответствующее имущество;
- заключенные договоры с потребителями услуг;
- утвержденный тариф.

Помимо прочего, концессионное соглашение предоставляет сторонам возможность договорного регулирования порядка и условий установления и изменения тарифов и надбавок к тарифам при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Такая опция наиболее актуальна в коммунальной сфере, хотя сам закон и предусматривает определенные ограничения ее использования.

Также существуют **риски несогласованности концессионного законодательства с иными отраслями**, как то: земельным, градостроительным, водным, лицензионным законодательством. Предотвращение и минимизация таких рисков относятся не столько к правоприменительной деятельности, сколько к кропотливой нормотворческой работе по изменению соответствующих правовых норм.

Для решения проблем в коммунальной инфраструктуре необходима проработка механизмов взаимодействия муниципальных органов с частными инвесторами, при которых последние были бы более заинтересованы в инвестировании данной отрасли. Также необходимо провести нормотворческую работу и работу по минимизации рисков для того, чтобы повысить активность частных инвесторов в заключении концессионных соглашений.

КРАТКИЙ ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

Несмотря на то, что прецедентное право не является источником права в Российской Федерации, при рассмотрении арбитражных споров судьи зачастую обращаются к результатам рассмотрения подобных дел и чаще всего выносят решения по аналогии.

В сфере реализации механизма концессионных соглашений за восемь лет (2005-2013 гг.) неоднократно возникали спорные ситуации. Соответственно, к настоящему времени сложилась определенная судебная практика. В настоящем разделе представлен обзор судебной практики, построенный по итогам анализа **46 судебных актов**, принятых судами апелляционной и кассационной инстанций за период с января 2009 года по март 2013 года и посвященных

применению законодательства о концессиях.

Дела, связанные с разрешением споров относительно концессионных соглашений, рассматривались во всех 10 арбитражных округах. При этом основными регионами, в которых сконцентрирована судебная практика по делам о рассмотрении исков, связанных с данным типом соглашений, как видно на *рис. 11*, являются Уральский и Северо-Западный округа, где было рассмотрено **54% исков**.

Анализируя сферы, в которых создаются инфраструктурные объекты посредством реализации концессионных соглашений, отметим, что более 50% исков касалось концессионных соглашений в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, 30%



Рис. 11. Распределение судебных дел о концессиях по Арбитражным округам

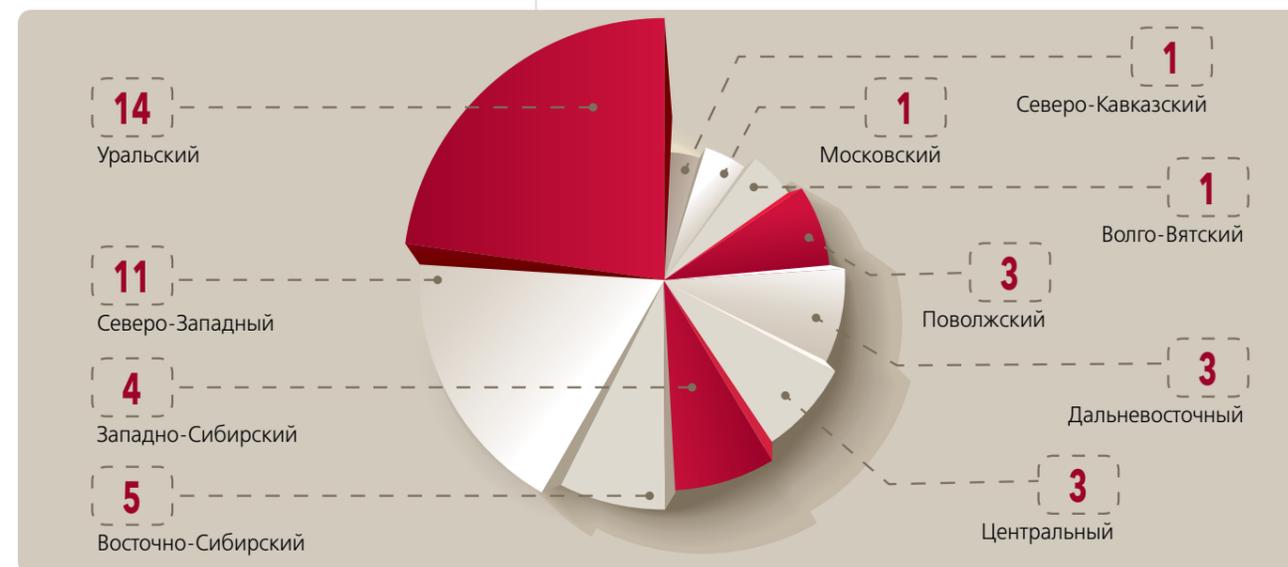
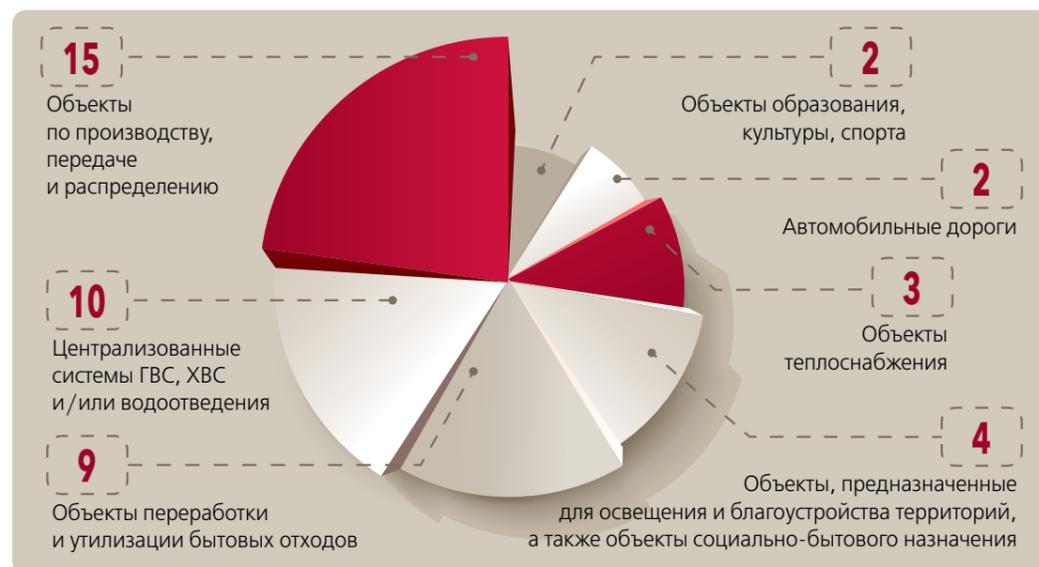


Рис. 12. Распределение судебных дел по отраслям, в которых были заключены соглашения



исков касалось соглашений в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии (см. рис. 12).

Относительно анализируемых дел отметим, что однозначно выраженный тренд в отношении решений судебных споров отсутствует, поскольку в судебной практике достаточно широко представлены решения, принятые как в пользу одной, так и в пользу другой стороны, что видно из диаграммы на рис. 13.

Следует подчеркнуть, что помимо концессионера и концедента, истцами выступают и третьи лица. При этом достаточно широко представлена

практика, связанная с оспариванием актов антимонопольных органов в отношении условий конкурса на право заключения концессионных соглашений, а также с рассмотрением исков участников конкурса на право заключения концессионного соглашения.

В этой связи условия конкурса и порядок его проведения становятся зоной особого внимания, что показано в табл. 6.

Наиболее часто в арбитражные суды обращаются по поводу признания концессионного соглашения недействительным или незаключенным. Доля таких исковых заявлений

Рис. 13. Распределение итогов решения судебных дел, связанных с концессионными соглашениями



Таблица 6. Количество исков, поданных третьими лицами (из них – выигранных)

| ФАС России | | Прокурор | | Участник конкурса | |
|---|-----|---|-----|---|-----|
| По нарушениям при заключении концессионных соглашений | 3/1 | | | По оспариванию торгов | 1/0 |
| По нарушениям при проведении торгов | 1/0 | По оспариванию концессионных соглашений | 5/4 | По оспариванию концессионных соглашений | 3/1 |
| По оспариванию торгов и концессионных соглашений | 1/0 | | | | |

в общем объеме составляет почти 50%, о чем свидетельствуют данные, представленные на рис. 13.

Анализ судебной практики позволил сделать следующие выводы в отношении видов исковых заявлений, предметом которых являлись:

- оспаривание конкурсных процедур на право заключения концессионного соглашения;
- признание заключенных концессионных соглашений недействительными;
- определение объекта концессионного соглашения;
- признание права на земельные участки;
- процедура расторжения концессионного соглашения;
- определение цели как существенного условия концессионного соглашения;
- тарифные споры в рамках реализации концессионных соглашений.

Далее более подробно рассмотрим особенности названных видов исковых заявлений.

Оспаривание конкурсных процедур на право заключения концессионных соглашений

1. Допустимые критерии конкурса:

- 1.1. Включение концедентом в конкурсную документацию требований к опыту работы конкурсанта (юридического лица)

может быть расценено судом как ограничение конкуренции.

- 1.2. Не является ограничением конкуренции и нарушением Закона о концессионных соглашениях установление начальных значений критериев конкурса (нормируемого уровня) по срокам реконструкции объекта соглашения и по размерам привлекаемых капиталовложений в виде конкретного интервала цифр (а не в виде числа).
- 2. Нарушение конкурсной процедуры:
 - 2.1. Заключение дополнительных соглашений вследствие различий в описании объекта КС в конкурсной документации и в тексте итогового соглашения может привести к тому, что новые (иные) элементы в составе объекта соглашения будут переданы концессионеру без торгов, что может приводить к нарушению конкуренции.
 - 2.2. Если вследствие допущения нарушений при проведении конкурса отсутствует влияние на результаты конкурса, такой конкурс может быть не признан недействительным.
 - 2.3. Концедент вправе вносить изменения в конкурсную документацию при условии обязательного продления срока представления заявок на участие в конкурсе или конкурсных предложений не менее чем на 30 рабочих дней со дня внесения таких изменений.



- 2.4. Заключение концессионного соглашения без проведения процедуры торгов может быть основанием для признания соглашения недействительным.
3. Лица, имеющие право на оспаривание конкурсной процедуры:
- 3.1. Нарушения конкурсной процедуры могут оспариваться в том числе организатором конкурса, если он докажет свою заинтересованность.
 - 3.2. Наличие заключенного в отношении того же имущества краткосрочного договора аренды может свидетельствовать о заинтересованности арендатора и быть основанием для оспаривания им результатов конкурса.

Признание заключенных концессионных соглашений недействительными

Сложилась определенная судебная практика по вопросу оснований для признания заключенных концессионных соглашений недействительными с указанием количества судебных решений (в том числе в которых основание признано судом достаточным):

- отсутствие титула концедента на объект соглашения – 4/3;
- отсутствие у концедента титула на земельный участок, предоставляемый концессионеру по концессионному соглашению – 1/0;
- отсутствие существенных условий в соглашении – 3/1;
- отсутствие полномочий у лица, подписывающего соглашение – 3/2;
- условие в концессионном соглашении о передаче объекта соглашения в собственность концессионера – 2/2;
- заключение концессионного соглашения без проведения конкурса – 1/1;

- смена концессионера в порядке правопреемства – 1/0.

Определение объекта концессионного соглашения

1. Описание объекта концессионного соглашения

Отсутствие технико-экономических показателей объекта концессионного соглашения не является основанием для признания соглашения недействительным, если указанные показатели перечислены в дополнительном соглашении к концессионному соглашению.

2. Право собственности на объект концессионного соглашения

- 2.1. Право собственности на объект концессионного соглашения должно принадлежать концеденту. В связи с чем установление долевой собственности в отношении объекта соглашения концедента и концессионера или передача концессионеру прав на объект соглашения (его часть) недопустимы.
- 2.2. Смена собственника имущества, переданного по концессионному соглашению, не является основанием для признания такого соглашения незаключенным.

3. Права третьих лиц на объект концессионного соглашения

- 3.1. Объект соглашения должен быть свободным от прав третьих лиц, за исключением случаев, когда возможность нахождения его на праве оперативного управления или хозяйственного ведения у третьих лиц допустима в соответствии с законом (в отношении автомобильных дорог и иных объектов дорожно-транспортной инфраструктуры, а также в отношении системы коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства);

- 3.2. Наличие права хозяйственного ведения или права оперативного управления как обременений прав собственника должно быть доказано.

Признание права на земельные участки

1. Условие о порядке предоставления концессионеру земельных участков, предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и срок заключения с концессионером договоров аренды этих земельных участков (в случае, если заключение договоров аренды земельных участков необходимо для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), является существенным условием концессионного соглашения.
2. Существование в отношении земельного участка зарегистрированного права третьего лица ограничивает возможность распоряжения собственником данным участком и может привести к признанию соответствующего условия соглашения о порядке предоставления земельного участка недействительным.

Суды в некоторых случаях исходят из формального толкования положений Закона о концессионных соглашениях, указывая на то, что обязательство по предоставлению в аренду земельных участков законодательство не возлагает на концедента каких-либо обязательств по наличию прав по распоряжению земельными участками, передаваемыми в соответствии с условиями соглашения.

3. Если концессионное соглашение предусматривает заключение договора аренды земельного участка в определенный срок, и такой

договор не заключался, возникают признаки неосновательного обогащения в результате пользования таким земельным участком в отсутствие заключенного договора.

Судебная практика в отношении процедуры расторжения концессионных соглашений

1. Основания расторжения концессионного соглашения:

- 1.1. Воспользовавшись принципом свободы договора, стороны вправе, установить в его тексте любые условия расторжения соглашения, предусмотренные подразделом 2 раздела III ГК РФ.
- 1.2. В соглашении могут быть определены действия (бездействие) концедента или концессионера, являющиеся существенными нарушениями условий концессионного соглашения (ч. 3 статьи 15 Закона о концессионных соглашениях).

Обязательность соблюдения досудебного порядка разрешения спора:

1. Соблюдение досудебного урегулирования разногласий сторон концессионного соглашения, возникающих в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих обязательств, обязательно.
2. Отсутствие факта направления письменного предупреждения стороне, допустившей нарушение или неисполнение соглашения, и указания на предоставление разумного срока для устранения нарушения до обращения в суд рассматривается судами как несоблюдение досудебного порядка урегулирования спора;





Защита концессионера от действий концедента, препятствующих надлежащему исполнению обязательств концессионером

Концедент не может требовать расторжения концессионного соглашения, если концессионер докажет, что существенное нарушение условий соглашения возникло в результате действий (бездействия) другой стороны договора.

Существенное нарушение обязательств сторонами:

1. Нарушение сроков создания и (или) реконструкции объекта соглашения; использование (эксплуатация) объекта соглашения в целях, не установленных соглашением; нарушение порядка использования (эксплуатации) объекта соглашения – существенные нарушения условий соглашения.
2. Расторжение концессионного соглашения не является основанием для неисполнения концессионером

своих инвестиционных обязательств, предусмотренных на период действия соглашения.

Определение цели как существенного условия концессионного соглашения

Наличие в концессионном соглашении предмета соглашения, объектов соглашения и цели их использования свидетельствуют о согласованности сторонами цели концессионного соглашения. Отсутствие в соглашении прямого указания на цель этого концессионного соглашения не является основанием для признания соглашения недействительным.

Тарифные споры в рамках реализации концессионных соглашений

Концессионер до установления ему новых тарифов в связи с заключением концессионного соглашения должен руководствоваться тарифами, которые уже установлены в отношении объекта соглашения.

НЕДОСТАТКИ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Определяет правовые нормы излишне детально и императивно, что на практике может затруднить реализацию концессионного проекта или даже сделать ее невозможной, для примера можно привести установление исчерпывающего набора критериев, при проведении концессионного конкурса.
2. Существенно ограничивает выбор сторонами обеспечительных инструментов условий концессионного соглашения; например, не допускается залог объекта концессионного соглашения, а также уступка прав из соглашения частным инвестором на инвестиционной стадии проекта.
3. Не предусматривает возможности прямой платы концедента концессионеру в рамках проектов, где отсутствует внешний источник дохода (за исключением автомобильных дорог).
4. Некоторые положения законодательства могут привести к юридической неопределенности, особенно при отсутствии

соответствующей судебной практики (трактовка положения о возможностях платы концедента концессионеру).

5. Императивно регулирует процедуру отбора кандидатуры концессионера.
6. Не устанавливает специальный правовой режим для концессионных проектов. В частности, Закон о концессионных соглашениях не охватывает все аспекты бюджетного, земельного, налогового, экологического и другого законодательства, которые могут иметь существенное значение в контексте концессионного проекта, а в чем-то и противоречит такому законодательству.
7. Ограничивает привлекательность сферы для международных инвесторов, не предусматривая возможность передачи споров на рассмотрение в международный арбитраж.
8. Для концессионера устанавливает исключительный перечень обязательств по концессионному соглашению.





ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

С целью расширения сферы применения концессионного механизма, создания наиболее благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в реализацию проектов Минэкономразвития России подготовлен и 12 декабря 2013 г. внесен в Правительство Российской Федерации **проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»**. Положения данного законопроекта направлены на закрепление следующих норм:

1. Распространение механизма платы концедента концессионеру не только в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, как это сейчас предусмотрено законодательством, но и в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения. Указанная норма, в частности, даст возможность реализовывать инвестиционные проекты с использованием механизма отложенных платежей (TIF), при котором возмещение затрат частного инвестора на создание инфраструктурных объектов осуществляется за счет налоговых поступлений от реализации проектов в целом.
2. Возможность нахождения объектов концессионного соглашения, на момент заключения

концессионного соглашения, на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления у государственных или муниципальных унитарных предприятий, на праве оперативного управления – у государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений.

3. Возможность расширения перечня объектов концессионного соглашения путем введения понятия «иное имущество». В целях расширения практики применения концессионных соглашений перечень объектов, в отношении которых в соответствии с Федеральным законом ФЗ № – 115 могут быть заключены соглашения, предложено сделать открытым.
4. Возможность заключения концессионного соглашения по частной инициативе на основании предложения лица, отвечающего требованиям, предъявляемым Законом к концессионеру.
5. Возможность обеспечения гарантии окупаемости инвестиций концессионера и получения объема средств (выручки), предусмотренного соглашением.
6. Возможность расширения перечня обязательных условий концессионного соглашения.
7. Возможность предъявления концессионером требований конcedesнту по изменению существенных условий концессионного соглашения, в случае если реализация концессионного

соглашения стала невозможной в установленные в нем сроки в результате возникновения обстоятельств непреодолимой силы, а также в случае, если вступившими в законную силу решениями суда или федерального антимонопольного органа установлена невозможность исполнения концессионером или конcedesнтом установленных соглашением обязательств вследствие действий органов власти.

8. Возможность заключения прямых соглашений, устанавливающих право на замену концессионера без проведения конкурса по требованию финансирующей организации.
9. Возможность участия на стороне конcedesнта множественности лиц (предусматривает совместный конкурс на право заключения концессионного соглашения, по итогам которого с каждым публично-правовым образованием заключается отдельное концессионное соглашение).
10. Возможность преимущественного права выкупа концессионером объекта концессионного соглашения.

В целях обеспечения привлечения инвестиций на длительный срок законопроектом вводится возможность преимущественного права выкупа концессионером объекта концессионного соглашения по рыночной стоимости после окончания срока действия такого соглашения при условии добросовестного исполнения таким концессионером условий концессионного соглашения.

Порядок реализации преимущественного права выкупа и порядок расчета стоимости объекта устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Кроме того, законопроектом вносится дополнение в Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», предусматривающее, что особенности приватизации имущества, входящего в состав концессионного соглашения, после окончания срока его действия могут быть установлены концессионным законодательством.





ДРУГИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА ПО РАЗВИТИЮ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РФ

Центр развития государственно-частного партнерства совместно с Комитетом ТПП РФ по ГЧП и юридическими компаниями LEGAL CAPITAL PARTNERS, Herbert Smith Freehills CIS LLP и Gide Loyrette Nouel внимательно изучили проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект) и в целом положительно оценивают предлагаемые изменения. Особенно, по мнению экспертов, позитивное влияние на расширение практики применения концессий в развитии инфраструктуры в Российской Федерации окажут следующие изменения:

- возможность проведения совместных конкурсов для заключения концессионных соглашений публичными образованиями;
- возможность участия на стороне концедента юридических лиц, основанных на публичной форме собственности (унитарные предприятия и учреждения);
- распространение механизма платы концедента концессионеру в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения;
- расширение перечня возможных объектов концессионного соглашения путем введения понятия «иное имущество».

При этом отдельные положения

Законопроекта, по мнению экспертов, представляют опасность для дальнейшего эффективного развития концессионных механизмов и открывают возможность для злоупотребления в данной сфере, и требуют дополнительного обсуждения и доработки:

1. Положения о порядке и условиях заключения концессионного соглашения без проведения конкурса (статья 1 Законопроекта, с. 12-16).

Идея создания правовых условий для внедрения в российскую практику механизма так называемой «частной инициативы» при подготовке концессионных соглашений представляется, в целом, обоснованной. Вместе с тем, необходимо более детальное регулирование:

- оснований и условий для отказа в заключении концессионного соглашения при «частной инициативе»;
- оснований и условий для принятия решений о возможности заключения концессионного соглашения при «частной инициативе» (в целях обеспечения публичных интересов);
- положений в отношении необходимости соответствия лиц, направивших заявку о готовности участия в конкурсе на право заключения концессионного соглашения, требованиям,

предъявляемым к концессионеру (в целях недопущения ограничения прав таких лиц).

Также необходимо обратить внимание на 30-дневный срок направления заявок о готовности участия в конкурсе, предусмотренный Законопроектом. По мнению отдельных участников рынка, в особенности иностранных, такой срок представляется недостаточным и не учитывающим специфику принятия корпоративных решений в таких компаниях.

Кроме этого необходимо создать правовые механизмы:

- препятствующие злоупотреблениям лиц, направивших заявку о готовности участия в конкурсе на право заключения концессионного соглашения на условиях, предусмотренных предложением и проектом концессионного соглашения, но не принявших впоследствии участие в таком конкурсе (в целях обеспечения интересов публичного образования и лица-инициатора проекта); и – обеспечивающие невозможность проведения конкурса на условиях, не соответствующих условиям изначального предложения и проекта концессионного соглашения (в целях защиты прав иных потенциальных участников конкурса).

В этой связи, по мнению экспертов, целесообразно:

- либо установить более продолжительные сроки приема заявок от потенциальных концессионеров (не менее 90 дней) и обязательные требования по размещению информации о «частной инициативе» на едином информационном портале (например, сайте www.torgi.gov.ru);
- либо закрепить обязательность проведения конкурсной процедуры и для случаев «частной инициативы»,

при этом, по аналогии с зарубежной практикой, предусмотреть компенсацию инициатору в случае, если он по итогам конкурсной процедуры не будет выбран концессионером.

2. Положения о распространении механизма платы концедента концессионеру в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения (изменения в часть 13 статьи 3 ФЗ-115 «О концессионных соглашениях»)

Предлагаемая редакция устанавливает, что плата концедента может быть установлена только если концессионер не будет оказывать услуги на платной основе, что сразу снижает инвестиционную привлекательность и возможность применения концессионных механизмов для отраслей, в которых объект нацелен на оказание услуг массовому потребителю (ЖКХ, спорт и т. д.). На практике, в случае софинансирования расходов по проекту концедентом, часто появляется необходимость в дополнительных сборах с пользователей, так как государственное финансирование может не покрывать все финансовые потребности проекта.

При этом распространение платы концедента концессионеру без установления дополнительных ограничений может привести к злоупотреблению данным механизмом и неэффективному расходованию бюджетных средств.

В этой связи, считаем целесообразным закрепить возможность платы концедента концессионеру, в том числе и для концессионных соглашений предусматривающих оказание платных услуг со стороны концессионера, но при этом предусмотреть обязательную оценку эффективности и целесообразности расходования бюджетных средств в таких проектах.



Порядок такой оценки должен быть утвержден постановлением Правительства и носить обязательный характер.

3. Положения о дополнении части 4 статьи 4 ФЗ-115 «О концессионных соглашениях»

Также считаем целесообразным в положениях о дополнении части 4 статьи 4 ФЗ-115 «О концессионных

соглашениях» определить каким должен быть минимальный срок концессионного соглашения, чтобы у концессионера было право приобретения объекта концессии после истечения срока соглашения вне конкурса, в противном случае возникнет риск массового заключения концессионных соглашений на минимальный срок с последующим внеконкурсным приобретением в обход требований законодательства о приватизации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итогом проведенного исследования в первую очередь стало представление наиболее актуальной информации о практике применения концессионных соглашений на территории Российской Федерации для развития региональной инфраструктуры. Представляется возможным, что данное исследование

станет руководством к действию по вопросам развития механизмов применения концессионных соглашений для представителей органов власти субъектов Российской Федерации и путеводителем по вопросам заключения концессионных соглашений для потенциального частного инвестора.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Пример Паспорта
концессионного
проекта в субъекте
РФ (при подсчете
рейтинга регионов)

| № | Наименование пункта | Значение |
|---|---|---|
| 1 | Наименование проекта | Создание и эксплуатация мусоросортировочного комплекса с межмуниципальным полигоном для размещения непригодных к переработке твердых бытовых отходов на территории Городецкого района Нижегородской области |
| 2 | Описание проекта | <p>Краткое описание проекта и его целевое назначение: Создание межмуниципального полигона для размещения непригодных к переработке твердых бытовых и приравненных к ним отходов, образующихся в результате жизнедеятельности населения и хозяйственной деятельности предприятий в Борском, Семеновском, Городецком, Сокольском, Ковернинском, левобережной части Лысковского и Воротынского районов Нижегородской области.</p> <p>Цели проекта:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ формирование комплексной системы управления твердыми бытовыми отходами ТБО и вторичных материальных ресурсов (далее – ВМР) на территориях, входящих в зону обслуживания Мусоросортировочного комплекса с межмуниципальным полигоном для размещения непригодных к переработке твердых бытовых отходов на территории Городецкого района Нижегородской области (далее – МСК); ■ внедрение современной техники и прогрессивных методов сбора, транспортировки, утилизации и использования ТБО и ВМР. <p>Задачи проекта:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ обеспечение установленного нормативами качества коммунальных услуг; ■ улучшение экологической ситуации; ■ воспитание и информирование населения в области обращения с ТБО и ВМР; ■ создание устойчивых и эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в сферу ТБО. <p>Планируемый экономический и социальный эффект:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ повышение качества жизни; ■ повышение инвестиционной привлекательности региона; ■ создание около 100 рабочих мест; ■ эффективная реализация социальных задач; ■ интеграция европейского опыта; ■ переход к высоким стандартам качества; ■ формирование экологического сознания населения. |
| 3 | Вид общественной инфраструктуры проекта | Коммунальное хозяйство. |
| 4 | Инициатор проекта | Правительство Нижегородской области Министерство экологии и природных ресурсов Нижегородской области |

Пример Паспорта
концессионного
проекта в субъекте
РФ (при подсчете
рейтинга регионов)

| № | Наименование пункта | Значение |
|----|---|--|
| 5 | Объекты инвестиций | <p>Объекты переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов: Мусоросортировочного комплекса с межмуниципальным полигоном для размещения непригодных к переработке твердых бытовых отходов представляет собой комплекс объектов состоит из следующих объектов недвижимого имущества:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Административно-бытовой корпус 2. Контрольно-пропускной пункт 3. Корпус сортировки отходов 4. Пост технического обслуживания транспортных средств 5. Площадка крупногабаритных отходов и строительных отходов 6. Участок складирования отходов 7. Насосная станция пожаротушения 8. Насосная станция технического водоснабжения 9. Котельная 10. Пруд-накопитель 11. Инженерные коммуникации, проходящие по земельному участку (система водоснабжения, система канализации, теплотрасса, линия электроснабжения) 12. Ограждение мусоросортировочного комплекса 13. Дороги и проезды общего пользования мусоросортировочного комплекса 14. Четыре мусороперегрузочные станции <p>Также в рамках реализации проекта закуплено необходимое оборудование и техника.</p> |
| 6 | Мощность проекта | 600 000 тонн/год |
| 7 | Общий объем инвестиций | 755 млн.руб. |
| 8 | Объем заемных средств | 753 млн.руб. |
| 9 | Объем фактических инвестиций | 755 млн.руб. |
| 10 | Правовая форма реализации проекта | <ul style="list-style-type: none"> ■ Проектом предусматривается возникновение права собственности субъекта РФ на созданные за счет средств инвестора объекты ■ Проект реализуется в рамках Областной Целевой Программы «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления в Нижегородской области на 2009-2014 годы», утвержденная постановлением Правительства Нижегородской области от 6 марта 2009 года №104. |
| 11 | Форма государственно-частного партнерства | Концессионное соглашение. Распоряжение правительства Нижегородской области от 11.11.2010 №2360-р |
| 12 | Стадия реализации проекта | Объект введен в эксплуатацию |
| 13 | Наличие документации по проекту | Решение ОГМУ, концепция проекта, технико-экономическое обоснование, бизнес-план, проектно-сметная документация, необходимые согласования и разрешения, конкурсная документация, заключения государственной экспертизы, акты ввода в эксплуатацию. |
| 14 | Срок реализации проекта | 19.01.2011-21.01.2036 (25 лет) |
| 15 | Показатель бюджетной эффективности | <ul style="list-style-type: none"> ■ Налог на прибыль (УСН, ЕНВД) – 1 000 тыс.руб. ■ Налог на имущество – 8340 тыс.руб. ■ НДСФЛ– 1 914 тыс.руб. ■ ЕСН (отчисления на социальные нужды) – 4 410 тыс.руб. ■ Земельный налог (арендная плата за землю) – 900 тыс.руб. ■ Средний уровень з/пл – 21 000руб. |
| 16 | Показатель социальной эффективности | Создание рабочих мест – 100 |
| 17 | Контактные данные | ЗАО «Управление отходами-НН», отдел развития государственно-частного партнерства министерства инвестиционной политики Нижегородской области. |

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. **Горячий С. А.** Концессионная модель организации рынка коммунальных услуг // URL: <http://economics.open-mechanics.com/articles/441.pdf>.
2. **Информационный портал** «Сбор данных о деятельности на принципах ГЧП в субъектах РФ».
3. **Медведев И. Ю.** Опыт реализации проектов ГЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проблемы и пути развития // URL: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/ppp/actions/20081021/c0810_medvedev.pdf.
4. **Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства** в субъектах Российской Федерации. М.: Центр развития ГЧП, 2013. С. 5.
5. **Свиштунов Н.** Концессии – инструмент активизации международных инвестиционных проектов в России // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 3. С. 75-79.



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА

115035, г. Москва,
ул. Садовническая, д. 14, стр. 2.
Тел./факс: +7 (495) 988-77-07.
E-mail: common@pppcenter.ru
www.pppcenter.ru