




ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА

При поддержке:



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(статистика за 2014 год
и прогнозы на 2015 год)

Москва 2015

2015

УДК 334.021.1

ББК 65.1

К 64

Авторский коллектив:

**М. В. Ярмальчук, М. В. Ткаченко, А. А. Долгов, К. Д. Солнцев, Н. Л. Силаев,
Ю.А. Халимовский, А.О. Чижов**

Под общей редакцией

**кандидата экономических наук, доцента кафедры экономической
политики и государственно-частного партнерства МГИМО (У) МИД
России П. Л. Селезнева**

***Практика применения концессионных соглашений для развития
региональной инфраструктуры в Российской Федерации. –***

М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015.

ISBN 978-5-9905603-2-1

Центром развития государственно-частного партнерства и Министерством экономического развития Российской Федерации представлено ежегодное исследование в отношении практики заключения концессионных соглашений в субъектах Российской Федерации в 2014 году. В настоящем исследовании представлена актуальная статистика заключения концессионных соглашений в региональном разрезе, описаны отличительные особенности различных правовых моделей применения концессионных механизмов, приводится детальный обзор изменений в концессионное законодательство принятых в 2014 и вступающих в силу в 2015 году. Результатом исследования также стал анализ основных тенденций и трендов развития концессионного механизма в России, а также формирование рекомендаций и предложений для государственных и муниципальных органов власти, направленных на повышение эффективности применения концессионных соглашений для социально-экономического развития территорий.

Все права защищены.

© Авт. колл., 2015

© Центр развития ГЧП, 2015

УДК 334.021.1

ББК 65.1

ISBN 978-5-9905603-2-1

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
ИЗ ИСТОРИИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РОССИИ	4
История заключения концессионных соглашений в Российской империи.....	4
История заключения концессий в СССР.....	5
История заключения концессионных соглашений в Российской Федерации.....	7
ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНЦЕССИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	9
Определение, основные признаки и преимущества концессии	9
Участники концессионных проектов.....	10
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНЦЕССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 2014-2015 ГГ.	13
Основные нормативные правовые акты, регулирующие процесс реализации концессионных проектов	13
Существенные аспекты концессионных соглашений для сторон с учетом изменений в нормативно-правовой базе	18
ПРОЦЕДУРА КОНЦЕССИОННОГО КОНКУРСА.....	20
КЛЮЧЕВЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ.....	34
Особенности налогообложения при реализации концессионных соглашений	34
Особенности бюджетного процесса при заключении концессионных соглашений	36
ОБОБЩЕНИЕ ОПЫТА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТРАСЛЯХ ИНФРАСТРУКТУРЫ В СУБЪЕКТАХ РФ	41
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ КОНЦЕССИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	44
РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНЦЕССИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	50
Применение концессионных соглашений в отношении объектов социальной сферы (здравоохранение и спорт)	50
Применение концессионных соглашений в отношении объектов коммунальной инфраструктуры (ВКХ, ТБО) и сферы энергетики	52
ФЕДЕРАЛЬНЫЕ КОНЦЕССИИ В АВТОДОРОЖНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ	58
ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАКТИКИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ	62
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНЦЕССИОННОГО МЕХАНИЗМА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.....	63
Федеральным органам исполнительной власти	63
Региональным органам исполнительной власти	64
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	65

Перед Вами исследование, посвященное обобщению опыта разработки, заключения и исполнения концессионных соглашений для развития инфраструктуры в Российской Федерации, которое адресовано, в первую очередь, специалистам государственных и муниципальных органов, ответственным за заключение и последующее сопровождение концессионных соглашений, а также нормативное регулирование данной сферы на федеральном, региональном и местном уровнях.

Концессии – это, в первую очередь, механизм привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры, обеспечения эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышения качества социально-значимых услуг, которые предоставляются населению.

Настоящее исследование направлено на всесторонний анализ практики применения концессионных соглашений в Российской Федерации, актуализацию статистики реализации концессионных проектов, выявление ключевых трендов развития концессионного механизма в 2015 году, а также на разработку рекомендаций органам государственной и муниципальной власти по ключевым аспектам подготовки, заключения и мониторинга концессионных соглашений.

В настоящем исследовании также приводятся практические примеры («кейсы»), которые позволят читателям более подробно разобраться в существующих подходах и проблемах структурирования концессионных проектов.

К основным вопросам, рассмотренным в исследовании относятся:

- исторические аспекты реализации концессионных проектов в России;
- институциональные основы концессионных соглашений в Российской Федерации: правовой статус, основные права и обязанности участников концессионного соглашения;
- актуализированный обзор ключевых изменений в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» 2014-2015 годов;
- особенности организации концессионного конкурса;
- бюджетные и налоговые аспекты заключения концессионных соглашений;
- комплексный анализ преимуществ концессионной модели, по сравнению с иными способами реализации инфраструктурных проектов;
- обобщение опыта заключения концессионных соглашений

на муниципальном, региональном и федеральном уровнях;

- перспективы и основные тренды применения концессионных соглашений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в 2015 году;
- рекомендации, направленные на повышение эффективности процесса разработки, заключения, реализации и мониторинга хода исполнения концессионных

соглашений на федеральном, региональном и местном уровнях.

Авторский коллектив надеется, что настоящее исследование будет способствовать повышению уровня качества подготовки концессионных соглашений и организации конкурсных процедур для отбора концессионеров, а также формированию институциональной среды, необходимой для привлечения частных инвестиций в общественную инфраструктуру.

ИЗ ИСТОРИИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РОССИИ

Концессия как специфическая форма взаимодействия государства с частным предпринимателем применялась в различные исторические периоды и является одной из первых форм договорных отношений.

Прообразом концессии (от латинского concessio – разрешение, уступка, льгота) – специального договора государства с предпринимателем – 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 коммуникаций¹.

ИСТОРИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В России история заключения концессионных соглашений берет свое начало со времен Петра Первого, когда активно применялась система откупов.

В 1717 году в концессию мельнику Сердюкову были предоставлены берега рек Уны и Шлины для строительства мельниц. В этот же период началось создание отечественного концессионного права.

Первая железная дорога в России была построена на основании концессии. **15 апреля 1836 года** между Правительством Российской империи и Обществом Акционером для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села (с продолжением до Павловска) был подписан соответствующий концессионный договор о строительстве.

27 января 1857 года Правительством России был издан Указ об учреждении Главного общества российских железных дорог (ГОРЖД), а через два дня подписан концессионный договор. Согласно договору, Общество в течение 10 лет должно было построить четыре железнодорожные линии на 4000 верст, с правом эксплуатации в течение 85 лет, по истечении которых линии безвозмездно передавались государству. В 1887 году был издан закон, согласно которому право устанавливать тарифы на железных дорогах закреплялось за Правительством².

В 1869 году между англичанином Джоном Юзом и Правительством России было заключено концессионное соглашение на постройку металлургического завода в Донбассе.

24 января 1872 года была успешно введена в эксплуатацию доменная печь, а через год началась выделка железных рельсов.

В мае 1896 года в Москве был заключен секретный договор о российско-китайском военном союзе и постройке КВЖД, согласно которому права на строительство и эксплуатацию КВЖД получал Русско-Китайский банк, созданный **в 1895 году** по инициативе министра финансов России С. Ю. Витте. **1 июля 1903 года** КВЖД была сдана в эксплуатацию.

13 октября 1869 года между Правительством России и основателем Большого северного телеграфного сообщества (БСТО) Карлом Фредериком Тьетгеном было заключено концессионное соглашение о прокладке телеграфного кабеля от Копенгагена до Либавы, и далее в Санкт-Петербург.

В 1872 году наземные телеграфные линии, связывающие Европейскую часть России с Владивостоком, были

соединены подводными кабелями с Шанхаем, Гонконгом и Нагасаки, что позволило открыть телеграфное сообщение между Европой и Восточной Азией.

2 ноября 1881 года Телеграфный департамент Главного имперского управления почты и телеграфа заключил концессионное соглашение с фон Барановым на строительство и эксплуатацию первых пяти телефонных сетей общего пользования: в Петербурге, Москве, Одессе, Варшаве и Риге. Но концессия была переуступлена International Bell Telephone Company, которая в начале **90-х годов XIX века** начала строительство новой телефонной станции на 3000 номеров и расширение линейных сооружений.

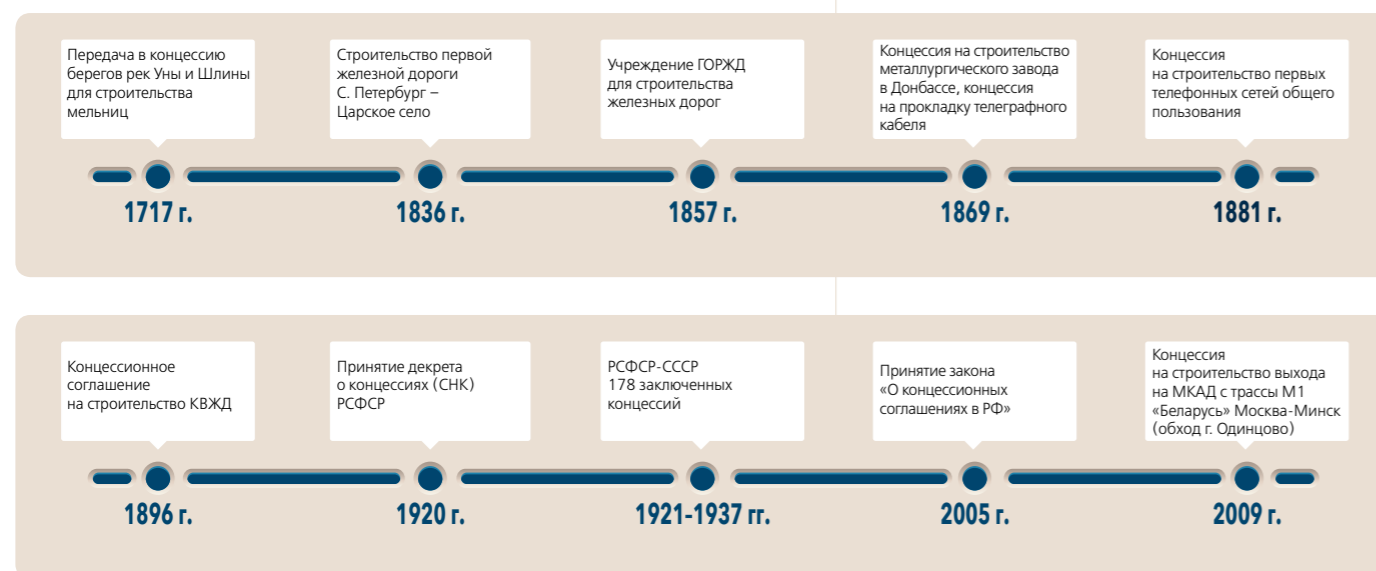
ИСТОРИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИИ В СССР

В СССР в период НЭП концессии сыграли важную роль для стабилизации экономики после революционных потрясений, позволили привлечь к модернизации промышленного производства зарубежные инвестиции и компетенции, дали солидный доход казне в виде долевых отчислений от оборота концессионных предприятий, уплаты концессионного вознаграждения, налогов, арендной платы, пошлин, сборов и т. п.

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.

С 1921 по 1928 годы между Правительством СССР и иностранными компаниями было подписано 124 крупных концессионных соглашения, из которых 64 –

Рис. 1. Ключевые вехи развития концессий в России



¹ Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.

² Концессии, изменившие мир. Иллюстрированное популярное издание / С. И. Бик, А. С. Радзиевский. Москва: Издательство «Коттон лейбл», 2014. – 224 с. – 576 ил.

в промышленности, в том числе 28 – в горнодобывающей, более 21 – в торговле и 11 в сельском хозяйстве. 24 концессии были заключены с фирмами из Германии, 16 – из США, при этом 61 концессию тогда причисляли к общественному уровню, а 53 – к республиканскому².

По количеству концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (24 концессии), второе разделили сельское хозяйство и торговля (по 7 концессий).

В период с 1926 по 1927 гг. общая сумма иностранных инвестиций в экономику СССР составила 62,5 миллионов рублей. На Англию приходилось 14,625 миллиона рублей (28%), на США – 12,272 миллиона рублей (23,6%), на Германию – 7,096 миллиона рублей (13,5%), на Швецию – 6,466 миллиона рублей (12,5%), а остальные 22,4% были распределены между 13 странами, начиная от Польши – 3,3 миллиона рублей и заканчивая Италией – 70 тысяч рублей².

14 мая 1921 года между правительством СССР и американской нефтеперерабатывающей компанией

«Синклер Ойл» было подписано предварительное концессионное соглашение на добычу нефти на Северном Сахалине.

14 ноября 1925 года между советским правительством и британским акционерным обществом «Лена Голдфилдс» было заключено концессионное соглашение сроком на 50 лет. По соглашению компания, контролировавшая на тот момент более трети золотодобычи в Якутии, получала ещё и угольные шахты Кузбасса, Зыряно-Змеиногородское месторождение цинка и свинца на Алтае.

Не менее знаменита концессия, заключенная между правительством РСФСР и Арманом Хаммером на производство карандашей, для которой он создал компанию A. Hammer Pencil Company. В 30-е годы XX века, когда началось «сворачивание» НЭПа и бизнес у частных изымало государство – концессии Хаммера выкупили.

В 1923-1937 гг. действовал Главный концессионный Комитет при СНК СССР – ведомство, занимавшееся предоставлением концессий иностранным физическим и юридическим лицам для торговой

Рис. 2. Количество иностранных концессий в начале 1920-х гг. в СССР

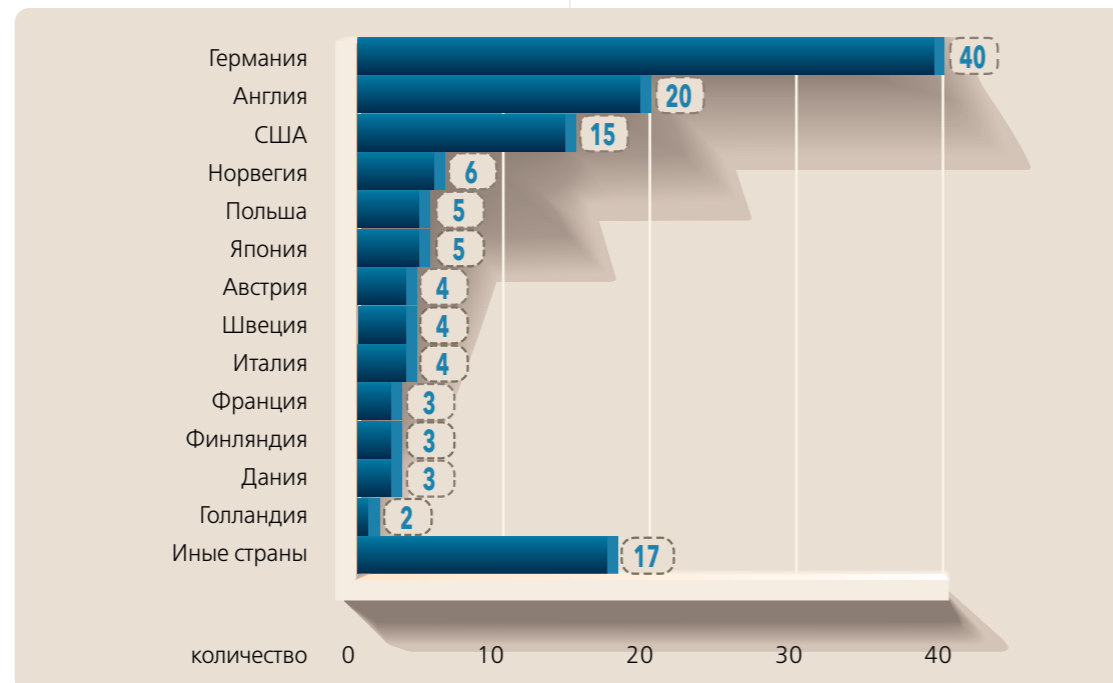
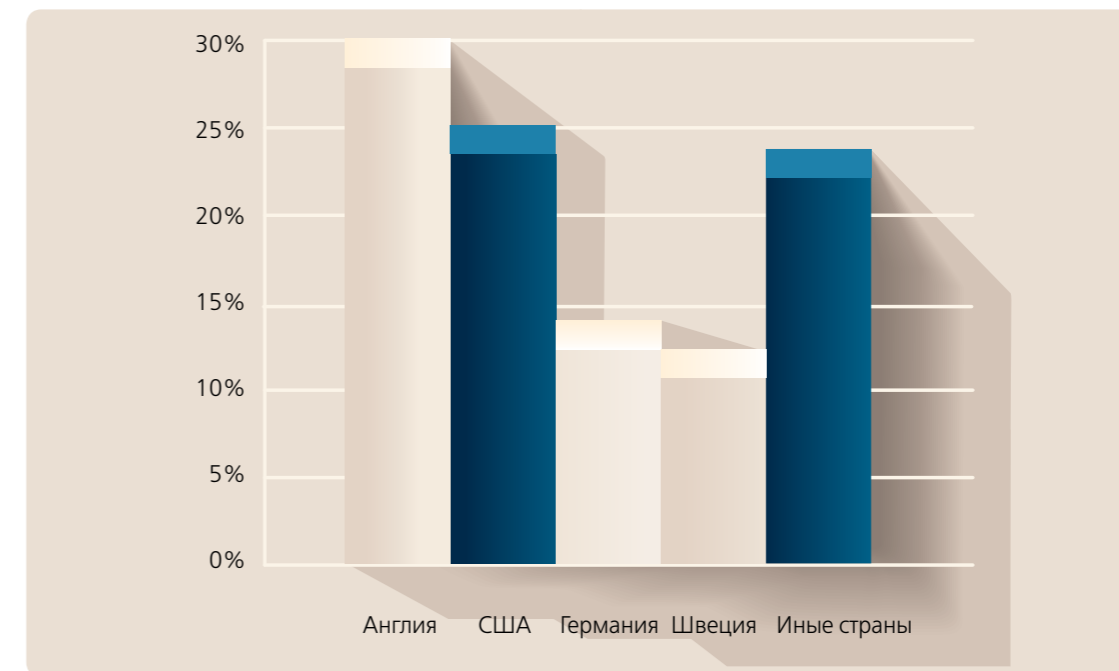


Рис. 3. Доля иностранных инвестиций в экономику СССР



и производственной деятельности. Аналогичные органы действовали в союзных республиках. Ими было рассмотрено более 2200 заявок и более 10% из них были реализованы.

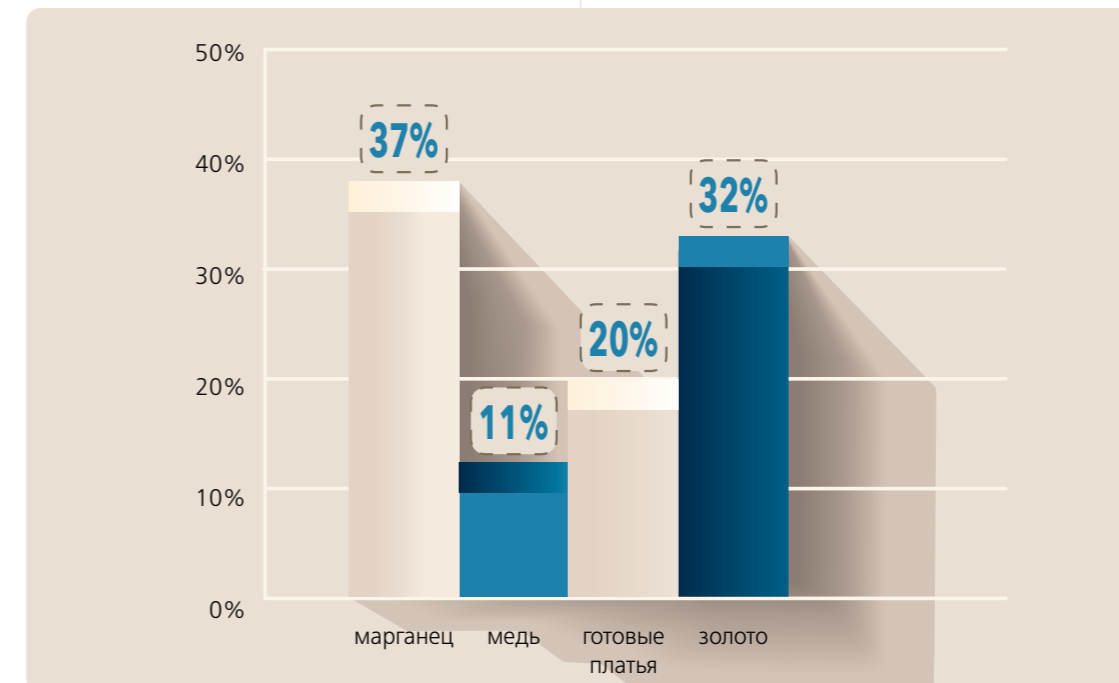
К концу 1927 г. концессионные предприятия производили марганца 40%, золота – 35%, меди – 12%, готового платья – 22% от общего объема производства страны (рис. 4). Концессии в этот период получили развитие и в сфере городского хозяйства России. Однако **в 1937 г.** в связи

с изменением общих приоритетов советской экономики и интенсивной подготовкой к войне концессии были отменены.

ИСТОРИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21 июля 1993 года Верховный Совет Российской Федерации принял Закон «О концессионных и иных договорах,

Рис. 4. Доля продукции концессионных предприятий в СССР к 1927 году



заключаемых с иностранными инвесторами». Однако **18 августа 1993 г.** президент наложил на этот закон вето и дал поручение кардинально переработать принятый Закон. Правительство Российской Федерации поручило Минэкономике России и другим ведомствам доработать Закон «О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами». **В ноябре 1994 года** Минэкономике России разослало в ведомства на согласование свою версию проекта закона, озаглавленного «О концессионных и иных договорах, заключаемых российским государством с российскими и иностранными инвесторами». Данный закон был одобрен в первом чтении Государственной Думой уже второго созыва только в апреле **1996 года**, после чего данный законопроект по субъективным и объективным причинам пролежал не востребовавшимся **до 2000 года**, затем был вновь рассмотрен Государственной Думой и повторно отправлен на доработку⁴.

Напряженная работа над законопроектом продолжалась вплоть до 2004 года. В течение 2004 года и в первом полугодии 2005 года закон, получивший название «О концессионных соглашениях», был кардинально переработан и принят Государственной Думой во втором и третьем чтениях, одобрен Советом Федерации и после подписания Президентом Российской Федерации вступил в законную силу.

После вступления в силу Закона о концессионных соглашениях, он претерпел ряд существенных изменений, которые, в первую очередь, характеризуются усилением отраслевой направленности. Первые поправки были внесены **в 2007 году**, а наибольшее количество изменений было внесено **в 2010 и 2013 годах**. Основные изменения в законодательстве представлены в *приложении 1* к настоящему исследованию. Обзор практики заключения концессионных соглашений, обзор изменений законодательства **в 2014 году** будет представлен в следующих главах.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНЦЕССИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ И ПРЕИМУЩЕСТВА КОНЦЕССИИ

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.

В настоящее время, в условиях отсутствия единого законодательства о ГЧП, наиболее распространённой формой взаимодействия государства и бизнеса, основанной на принципах взаимного распределения рисков, софинансировании капитальных и операционных затрат со стороны инвестора, а также повышения качества оказываемых услуг за счет привлечения рыночных компетенций является концессионное соглашение.

Концессионное соглашение

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением)

(далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности⁵.

Специфика данной формы государственно-частного партнерства заключается в сохранении титула собственности на объект соглашения за публичной стороной.

Отличительные признаки концессии, как инструмента привлечения инвестиций в инфраструктуру:

- договорная основа партнерства при долгосрочном характере взаимодействия, регулируемая федеральным законодательством;
- объекты концессии – федеральная, региональная или муниципальная собственность;
- возможность платежей концессионера государству за владение и пользование объектом (т. н. концессионная плата) или структурирование концессионных сделок с платой концедента;
- финансовое участие частного инвестора в капитальных затратах, то есть в создании реконструкции объекта концессии;

⁴ Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р. А. Мартусевич, С. Б. Сиваев, Д. Ю. Хомченко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. 240 с.

⁵ Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О концессионных соглашениях», Статья 3.

- передача частному партнеру только прав владения и пользования, с сохранением права собственности за публичным партнером;
- гарантии прав концессионера, обеспечиваемые со стороны государства.

Исходя из вышесказанного, можно выделить ключевые институциональные преимущества концессии:

- + ясность правового режима ввиду наличия Федерального закона «О концессионных соглашениях», регулирующего порядок подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений;
- + наличие сложившейся практики реализации концессионных проектов как на федеральном, так на региональном и муниципальном уровнях;
- + формирование устойчивой судебной практики в части применения положений Федерального закона «О концессионных соглашениях» (например, в отношении вопросов досудебного порядка рассмотрения споров, правовой природы концессионного соглашения и др.);
- + целевая определенность концессионного соглашения. Предмет концессии – строительство и (или) реконструкция недвижимого или движимого имущества, технологически связанного между собой, и предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением (эксплуатации);
- + возможность применения отдельных инструментов привлечения финансовых средств, таких как выпуск облигаций концессионера.

⁶ Пп.1 п.1 ст.5 Федерального закона от 21.07. 2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

⁷ Пп.2 п.1 ст.5 Федерального закона от 21.07. 2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

УЧАСТНИКИ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ

«**Концедент** – 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 «Автодор», созданная РФ в соответствии с Федеральным законом «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶.

«**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»⁷.

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"> ■ Исполнять иные обязательства, предусмотренные концессионным соглашением (исходя из свободы договора), не противоречащие законодательству.
<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. 	

В соответствии с условиями соглашения на концедента могут также возлагаться обязательства:

- по выплате платы концедента (поправки от 21 июля 2014 года);

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, техническому обслуживанию, 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.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Исполнять иные обязательства, предусмотренные концессионным соглашением (исходя из свободы договора), не противоречащие законодательству.

Таблица 1.
Права и обязанности концедента в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О концессионных соглашениях»

Таблица 2.
Права и обязанности концессионера в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О концессионных соглашениях»

На концессионера могут также возлагаться обязательства:

- по выплате концеденту концессионной платы (статья 7 Федерального закона «О концессионных соглашениях»);
- 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.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНЦЕССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 2014-2015 ГГ.

ОСНОВНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ

В Российской Федерации помимо **Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»**, главного регулятора отношений бизнеса и государства в сфере реализации концессий, также действует ряд нормативных правовых актов, регулирующих реализацию проектов в рамках заключения концессионных соглашений.

Часть первая **Гражданского кодекса РФ** (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 Федерального закона «О концессионных соглашениях» относятся и концессионные соглашения. При этом в отношении сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих

частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из Федерального закона «О концессионных соглашениях» или существенных условий концессионного соглашения.

Налоговый кодекс РФ (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.

Подробно особенности налогообложения при реализации и заключении концессионных соглашений раскрываются в разделе «Особенности налогообложения» настоящего исследования

Статьи 78 и 79 раздела 3 (Расходы бюджетов), главы 10 (Общие положения о расходах бюджетов) **Бюджетного кодекса РФ** регламентируют соответственно порядок предоставления субсидий в соответствие с условиями и сроками, предусмотренными концессионными соглашениями (часть 6 статьи 78 БК РФ) и предоставления инвестиций

для финансирования капитальных затрат в объекты государственной (муниципальной) собственности в соответствии с условиями концессионного соглашения (часть 5 статьи 79 БК РФ).

С 1 марта 2015 года вступили в силу изменения в Земельный кодекс РФ в части включения в перечень оснований для предоставления земельного участка без проведения торгов, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением лицу, с которым заключено концессионное соглашение (п.23 ст.39.6. ЗК РФ), что устраняет неопределенность в вопросе обоснования предоставления земли по концессии без проведения торгов.

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» регулирует отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации. Данный закон описывает полномочия публичной стороны в лице государственной компании «Автодор» по заключению концессионных соглашений, правила по осуществлению проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта автомобильных дорог.

С 1 февраля 2015 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 20.01.2015 № 27 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым в 13 актах Правительства РФ об утверждении типовых концессионных соглашений слова « типовые концессионные

соглашения» заменены словами **«примерные концессионные соглашения»** (то есть присвоен статус рекомендательного характера) в отношении следующих видов объектов:

- объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения;
- объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социального обслуживания населения;
- метрополитена и другого транспорта общего пользования;
- гидротехнических сооружений;
- морских и речных судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов, осуществляющих ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромных переправ, плавучих и сухих доков;
- речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов;
- объектов железнодорожного транспорта;
- систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло -, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод; объектов, на которых осуществляется обращение с отходами производства и потребления, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений; объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения;
- аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки

воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

- по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;
- объектов трубопроводного транспорта;
- объектов образования;
- 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;
- аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов.

На региональном уровне процесс подготовки, заключения, исполнения и прекращения концессионных соглашений в настоящее время не урегулирован в большинстве субъектов. Рядом регионов принимаются отдельные нормативные правовые акты, которые направлены на совершенствование подготовки и заключения концессионных соглашений. Среди таких документов можно выделить:

- Постановление Правительства Воронежской области от 18 февраля 2011 года «О порядке принятия решений о заключении концессионных соглашений»;
- Проект постановления Правительства Ростовской области «О порядке заключения концессионных соглашений, реализуемых на территории Ростовской области».

Также важно отметить комплексный подход администрации Ленинградской

области, которая в настоящий момент готовит ряд нормативных правовых актов, регламентирующих процессы межведомственного взаимодействия при подготовке и заключении концессионных соглашений на территории Ленинградской области, предоставления субсидий муниципальным образованиям на исполнение обязательств по концессионным соглашениям, предоставления государственного имущества концессионеру. Подробнее об этом рассказывается в главе «Рекомендации органам исполнительной власти».

Обзор ключевых изменений в концессионное законодательство в 2014-2015 гг.

Концессионное соглашение является одной из главных форм реализации проектов государственно-частного партнерства, а количество проектов, реализуемых в рамках законодательства о концессионных соглашениях, неуклонно растет, поэтому необходимо постоянное развитие и адаптация под меняющиеся экономические условия Федерального закона «О концессионных соглашениях» и смежного с ним законодательства.

В конце 2013 года были приняты поправки в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», связанные с совершенствованием механизма заключения концессионных соглашений в отношении автомобильных дорог и сопутствующей инфраструктуры, в частности было установлено:

- 1. Максимальный размер платы за проезд** транспортных средств по платной автомобильной дороге или платному участку дороги, указанный в условиях соглашения, не может быть изменен в течение срока действия соглашения,

за исключением случаев, когда появляются условия, значительно ухудшающие положение концессионера, на которое он был вправе рассчитывать при заключении соглашения.

2. Уполномоченными органами

за утверждение расчета платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге или платному участку дороги и правил оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам назначены Правительство РФ на федеральном уровне, органы государственной власти субъекта на региональном и органы местного самоуправления на муниципальном.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепляются основные положения, способствующие совершенствованию процедуры заключения концессионных соглашений.

В отношении концедента:

1. Организация совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Поправки предусматривают возможность проведения несколькими публично-правовыми образованиями совместного конкурса на основании соответствующего соглашения. Данная норма устраняет сложности в случаях, когда объекты недвижимого имущества и/или земельные участки необходимые для целей концессионного соглашения, находятся в собственности разных публично-правовых образований.

2. Конкурс. Нововведения касаются заключения концессионного

соглашения в отношении объектов коммунальной инфраструктуры без проведения конкурса с лицом, обладающим правом владения и пользования имуществом (объектом концессионного соглашения) на основании договора аренды.

3. Плата концедента. Решение об установлении платы концедента больше не зависит от вида объекта, а для объектов коммунальной инфраструктуры структура платы концедента должна включать расходы концедента на создание и/или реконструкцию объекта и на его использование (эксплуатацию). При использовании платы концедента концессионер имеет право при осуществлении деятельности по соглашению реализовывать производимые товары, выполнять работы и оказывать услуги на возмездной основе.

4. Срок действия концессионного соглашения может быть продлен по решению высшего органа исполнительной власти публично-правового образования, но не более чем на пять лет, а увеличение срока на региональном и муниципальном уровнях осуществляется по согласованию с антимонопольным органом. Также срок получения концессионером объема валовой выручки включен в перечень оснований для продления срока соглашения.

В отношении концессионера:

5. Право выкупа объекта. В случае если объект соглашения включен в документы планирования приватизации имущества соответствующего публично-правового образования и при условии добросовестного исполнения концессионером условий концессионного соглашения, концессионер имеет

преимущественное право выкупа на объект соглашения – норма вступает в силу с 1 мая 2015 года.

6. Частная инициатива. Законом закреплено положение, наделяющее частного партнера правом выступления с предложением об инициативе заключения концессионного соглашения. Поправки регулируют порядок представления предложения о заключении концессионного соглашения, его рассмотрения, принятия решения и опубликования соответствующей информации уполномоченным органом – вступает в силу с 1 мая 2015 года.

7. Концессионная плата. В отношении объектов ЖКХ концессионная плата не должна превышать расходы концедента на уплату обязательных платежей, связанных с правом владения объектом соглашения.

8. Гарантии прав концессионера. Изменение формулировки «типовые соглашения» на «примерные соглашения» (то есть изменение статуса с обязательного на рекомендательный), включение обязанностей концедента по принятию мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций концессионера и получение им изначально установленной валовой выручки, а также расширение перечня существенных условий, включая объем выручки, получаемой концессионером в рамках соглашения в отношении объектов ЖКХ и подготовку территории как концедентом, так и концессионером.

9. Иные условия концессионного соглашения. Также установлено, что существенные условия могут быть изменены в случае, если реализация концессионного соглашения стала невозможной в установленные

сроки в результате возникновения обстоятельств непреодолимой силы, в случаях существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении концессионного соглашения, а также в случае, если вступившими в законную силу решениями суда или федерального антимонопольного органа установлена невозможность исполнения концессионером или концедентом установленных концессионным соглашением обязательств вследствие решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и (или) их должностных лиц. Основания и порядок принятия таких решений определяется Правительством Российской Федерации.

10. Прямые соглашения. Поправки закрепляют возможность заключения «прямых соглашений» между финансовым институтом, концессионером и концедентом в отношении исполнения условий концессионного соглашения в соответствии с заключенным концессионным соглашением.

В отношении объекта концессионного соглашения:

11. Множественность объектов.

Поправки устанавливают возможность заключения концессионного соглашения в отношении не только одного, а нескольких объектов концессионного соглашения (исключением являются объекты ЖКХ). Также устанавливается более точная формулировка: «объекты социального обслуживания населения» вместо «объекты социально-бытового назначения», а в перечень объектов концессионного соглашения включены остановочные пункты – вступает в силу с 1 мая 2015 года.

11. Перечень потенциальных объектов. Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями обязаны утверждать до 1 февраля перечень потенциальных объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, однако отсутствие в этом перечне каких-то объектов не препятствует заключению соглашения по этому объекту, так как перечень носит информационный характер – вступает в силу с 1 мая 2015 года.

СУЩЕСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ ДЛЯ СТОРОН С УЧЕТОМ ИЗМЕНЕНИЙ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЕ

При заключении концессионного соглашения для сторон соглашения важными являются права и обязанности сторон соглашения в вопросах собственности на земельный участок и имущественный объект, в вопросах осуществления платежей по концессионному соглашению и гарантий прав сторон.

Права собственности на земельный участок и объект соглашения:

- 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, а право распоряжения остается у публичного партнера;

- права концессионера на владение и пользование объекта 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 на иных законных основаниях;
- объекты недвижимого имущества и земельные участки, необходимые для реализации проекта, могут находиться в собственности нескольких публично-правовых образований (с 1 февраля 2015 года);
- после окончания срока действия концессионного соглашения, частный партнер в ряде случаев может иметь преимущественное право выкупа объекта (с 1 февраля 2015 года).

Осуществление платежей по концессионному соглашению:

- 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 или 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); принятия муниципалитетом на себя части обязательств по созданию и реконструкции, эксплуатацию объекта концессионного соглашения;

- концедент может покрывать часть расходов концессионера по любым видам объектов путем осуществления платы концедента, а структура платы концедента должна включать расходы концедента на создание и/или реконструкцию объекта и на его эксплуатацию (с 1 февраля 2015 года);
- при осуществлении платы концедента концессионер имеет право при осуществлении деятельности по соглашению реализовывать производимые товары, выполнять работы и оказывать услуги на возмездной основе.

Гарантии прав сторон:

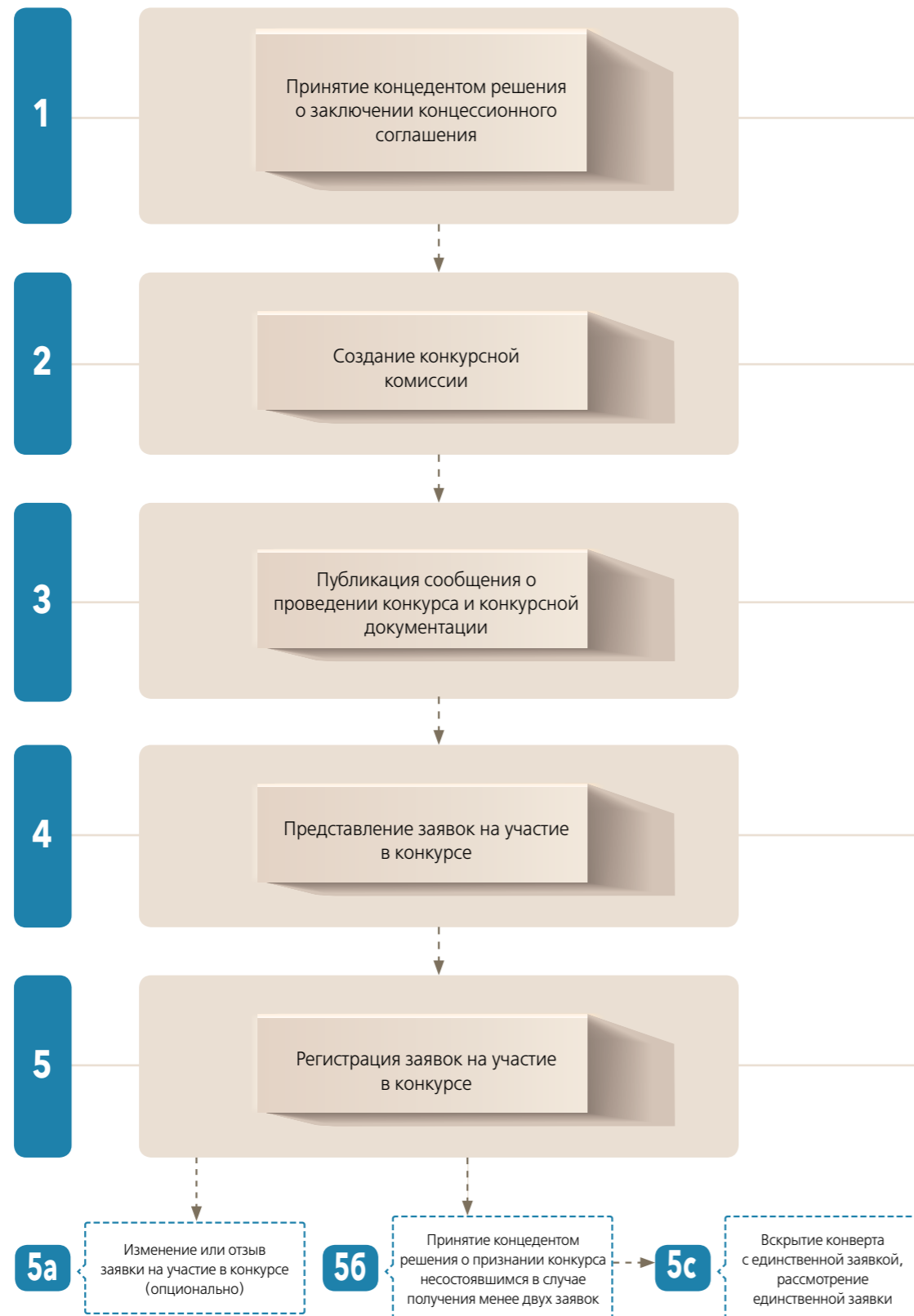
- возможность заключения «прямых соглашений» между финансирующей организацией, концессионером

и концедентом в отношении любых объектов концессионных соглашений для гарантий прав сторон (с 1 февраля 2015 года);

- концедент принимает на себя обязательства по обеспечению окупаемости инвестиций концессионера и получению им изначально установленной валовой выручки (с 1 февраля 2015 года);
- возможность продления срока действия концессионного соглашения по согласованию сторон (с 1 февраля 2015 года);
- может быть изменен максимальный размер платы за проезд по платным автомобильным дорогам в случае недополучения концессионером запланированной выручки.

ПРОЦЕДУРА КОНЦЕССИОННОГО КОНКУРСА

Этап I. Прием заявок на участие в конкурсе



В данном разделе представлена логическая схема организации конкурсной процедуры и заключения концессионного соглашения. В среднем по оценкам экспертов принятие

решения о заключении концессионного соглашения и конкурсная процедура занимают 6 месяцев. Длительность самой конкурсной процедуры оценивается в среднем в 4 месяца.

1 Решение о заключении концессионного соглашения принимается концедентом:
 1) в отношении объектов концессионного соглашения, права собственности на которые принадлежат Российской Федерации, за исключением объектов концессионного соглашения, предусмотренных п. 2, – Правительством Российской Федерации;
 2) в отношении объектов концессионного соглашения, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, – Правительством Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации;
 3) в отношении объектов концессионного соглашения, права собственности на которые принадлежат субъекту Российской Федерации, – органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
 4) в отношении объектов концессионного соглашения, права собственности на которые принадлежат муниципальному образованию, – органом местного самоуправления.
Ч. 1 ст. 22 Закона

2 Для проведения конкурса создается конкурсная комиссия.
 Число членов конкурсной комиссии не может быть менее чем пять человек.
Ч. 1 ст. 25 Закона

3 Сообщение о проведении конкурса публикуется конкурсной комиссией в определяемом концедентом официальном издании и размещается на официальном сайте в сети «Интернет» (при проведении открытого конкурса) или направляется лицам в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения одновременно с приглашением принять участие в конкурсе (при проведении закрытого конкурса) в срок, установленный конкурсной документацией, но не менее чем за тридцать рабочих дней до дня истечения срока представления заявок на участие в конкурсе.
 Конкурсная комиссия вправе опубликовать сообщение о проведении конкурса в любых средствах массовой информации, в том числе в электронных, при условии, что такое опубликование не может осуществляться вместо опубликования в официальном издании и размещения на официальном сайте в сети «Интернет».
Ч. 1-2 ст. 26 Закона

В срок, установленный конкурсной документацией, но не менее чем за тридцать рабочих дней до дня истечения срока представления заявок на участие в конкурсе

4 Срок представления заявок на участие в конкурсе должен составлять не менее чем тридцать рабочих дней со дня опубликования и размещения сообщения о проведении конкурса или со дня направления такого сообщения лицам в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения одновременно с приглашением принять участие в конкурсе.
Ч. 2 ст. 27 Закона

Срок представления заявок – не менее 30 дней со дня публикации сообщения о проведении конкурса (для открытого конкурса), – не менее 30 дней со дня направления приглашений на принятие участия в конкурсе (для закрытого конкурса)

5 Представленная в конкурсную комиссию заявка на участие в конкурсе подлежит регистрации в журнале заявок под порядковым номером с указанием даты и точного времени ее представления (часы и минуты) во избежание совпадения этого времени с временем представления других заявок на участие в конкурсе. На копии описи представленных заявителем документов и материалов делается отметка о дате и времени представления заявки на участие в конкурсе с указанием номера этой заявки.
Ч. 4 ст. 27 Закона

5a Заявитель вправе изменить или отозвать свою заявку на участие в конкурсе в любое время до истечения срока представления в конкурсную комиссию заявок на участие в конкурсе. Изменение заявки на участие в конкурсе или уведомление о ее отзыве считается действительным, если такое изменение или такое уведомление поступило в конкурсную комиссию до истечения срока представления заявок на участие в конкурсе.
Ч. 7 ст. 27 Закона

5b В случае, если по истечении срока представления заявок на участие в конкурсе представлено менее двух заявок на участие в конкурсе, конкурс по решению концедента, принимаемому на следующий день после истечения этого срока, объявляется несостоявшимся.
Ч. 6 ст. 27 Закона

5c В случае если конкурс объявлен не состоявшимся по причине представления менее двух заявок, концедент вправе вскрыть конверт с единственной представленной заявкой на участие в конкурсе и рассмотреть эту заявку в течение трех рабочих дней со дня принятия решения о признании конкурса несостоявшимся.
Ч. 6 ст. 29 Закона

В любое время до истечения срока представления в конкурсную комиссию заявок

На следующий день после истечения срока представления заявок

На следующий день после истечения срока представления заявок



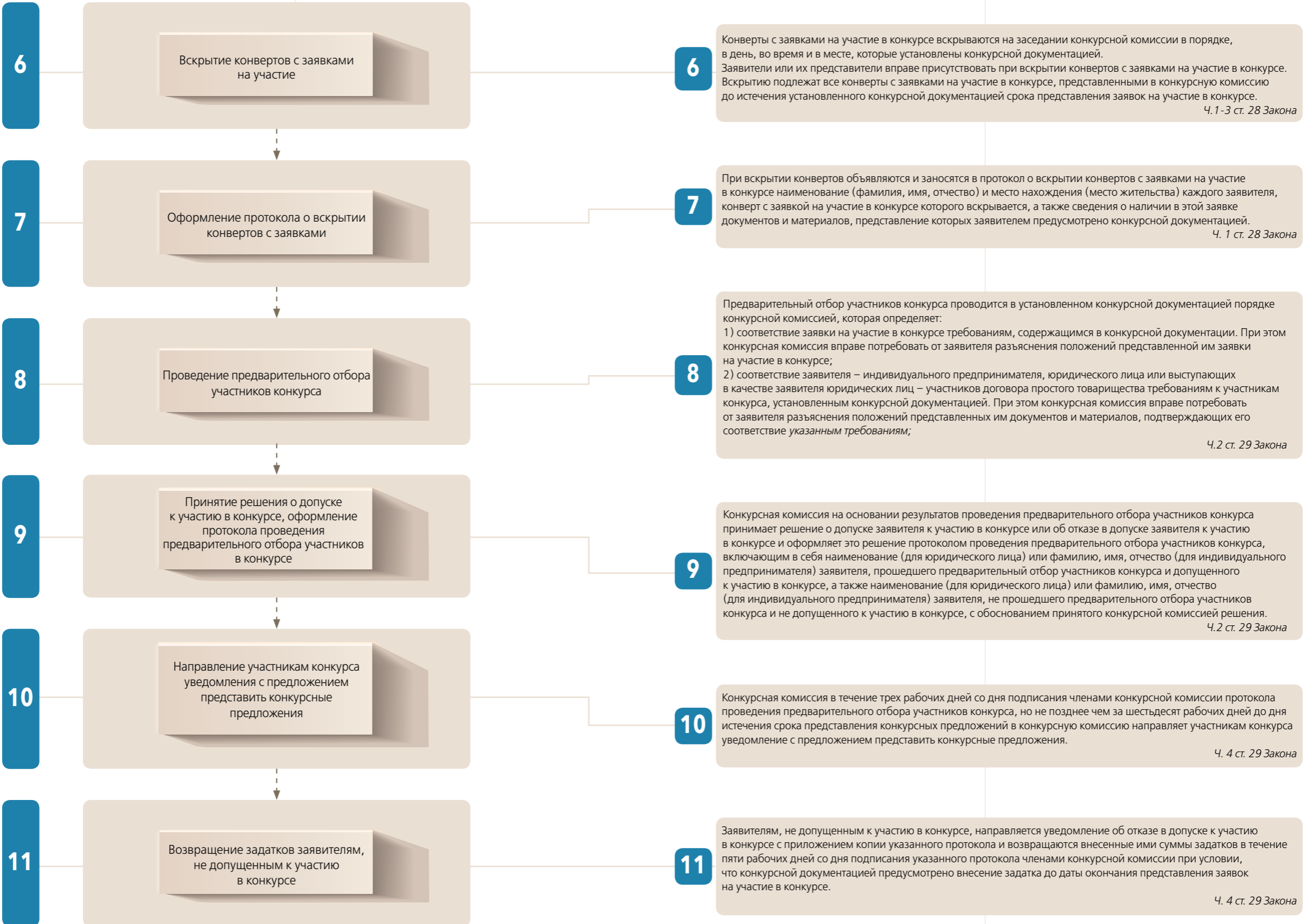
Этап II. Определение участников конкурса (Рассмотрение единственной заявки на участие в конкурсе)



Этап II. Определение участников конкурса

24

II ЭТАП



25

В день, во время и в месте, которые установлены конкурсной документацией

В течение трех рабочих дней со дня подписания протокола проведения предварительного отбора участников конкурса, но не позднее чем за шестьдесят рабочих дней до дня истечения срока представления конкурсных предложений

В течение пяти рабочих дней со дня подписания протокола о проведении предварительного отбора

Этап III. Проведение конкурса

12

Представление конкурсных предложений

12

Конкурсное предложение оформляется на русском языке в письменной форме в двух экземплярах (оригинал и копия), каждый из которых удостоверяется подписью участника конкурса, и представляется в конкурсную комиссию в установленном конкурсной документацией порядке в отдельном запечатанном конверте. К конкурсному предложению прилагается удостоверенная подписью участника конкурса опись представленных им документов и материалов в двух экземплярах, оригинал которой остается в конкурсной комиссии, копия – у участника конкурса. В случае, если в качестве критерия конкурса установлен критерий, предусмотренный частью 2.2 статьи 24 настоящего Федерального закона, конкурсной документацией может быть предусмотрено представление участников конкурса конкурсного предложения в двух отдельных запечатанных конвертах, один из которых содержит конкурсное предложение в соответствии с критериями конкурса, предусмотренными частями 2 и 2.1 статьи 24 настоящего Федерального закона, а другой – конкурсное предложение в соответствии с критерием конкурса, предусмотренным частью 2.2 статьи 24 настоящего Федерального закона. Участник конкурса вправе представить конкурсное предложение на заседании конкурсной комиссии в момент вскрытия конвертов с конкурсными предложениями, который является моментом истечения срока представления конкурсных предложений.

Ч. 1,3 ст. 30 Закона

27

До момента вскрытия конвертов с конкурсными предложениями

13

Регистрация конкурсных предложений

13

Представленное в конкурсную комиссию конкурсное предложение подлежит регистрации в журнале регистрации конкурсных предложений под порядковым номером с указанием даты и точного времени его представления (часы и минуты) во избежание совпадения этого времени с временем представления других конкурсных предложений. На копии описи представленных участником конкурса документов и материалов делается отметка о дате и времени представления конкурсного предложения с указанием номера этого конкурсного предложения.

Ч. 1 ст. 30 Закона

14

Изменение или отзыв участником конкурсного предложения

14

Участник конкурса вправе изменить или отозвать свое конкурсное предложение в любое время до истечения срока представления в конкурсную комиссию конкурсных предложений. Изменение конкурсного предложения или уведомление о его отзыве считается действительным, если такое изменение или такое уведомление поступило в конкурсную комиссию до истечения срока представления конкурсных предложений.

В любое время до истечения срока представления в конкурсную комиссию конкурсных предложений

15

Внесение задатков для участия в конкурсе

15

В случае, если конкурсной документацией предусмотрено внесение задатка после дня окончания представления заявок на участие в конкурсе, участник конкурса вносит задаток в порядке, в размере и в срок, которые установлены конкурсной документацией. При этом задаток не может вноситься участником конкурса после дня истечения срока представления конкурсных предложений.

Ч. 2 ст. 30 Закона

В срок, который установлен конкурсной документацией, но не после дня истечения срока представления конкурсных предложений

16

Вскрытие конвертов с конкурсными предложениями, оформление протокола вскрытия конвертов

16

Конверты с конкурсными предложениями вскрываются на заседании конкурсной комиссии в порядке, в день, во время и в месте, которые установлены конкурсной документацией. В случае представления конкурсных предложений в двух отдельных запечатанных конвертах в соответствии с частью 1 статьи 30 настоящего Федерального закона такие конверты вскрываются в разные дни. При вскрытии конвертов с конкурсными предложениями объявляются и заносятся в протокол вскрытия конвертов с конкурсными предложениями наименование и место нахождения (для юридического лица) или фамилия, имя, отчество и место жительства (для индивидуального предпринимателя) каждого участника конкурса, сведения о наличии в конкурсном предложении документов и материалов, требование о представлении которых участниками конкурса содержится в конкурсной документации. При вскрытии конвертов с конкурсными предложениями в соответствии с критерием конкурса, предусмотренным частью 2.2 статьи 24 настоящего Федерального закона, в протокол вскрытия конвертов с конкурсными предложениями заносятся сведения о наличии у участника конкурса конкурсного предложения в соответствии с таким критерием конкурса и о содержании такого конкурсного предложения. При вскрытии конвертов с конкурсными предложениями в соответствии с критериями конкурса, предусмотренными частями 2 и 2.1 статьи 24 настоящего Федерального закона, в протокол вскрытия конвертов с конкурсными предложениями заносятся значения содержащихся в конкурсных предложениях условий в соответствии с такими критериями конкурса.

Ч. 1 ст. 31 Закона

В день, во время и в месте, которые установлены конкурсной документацией

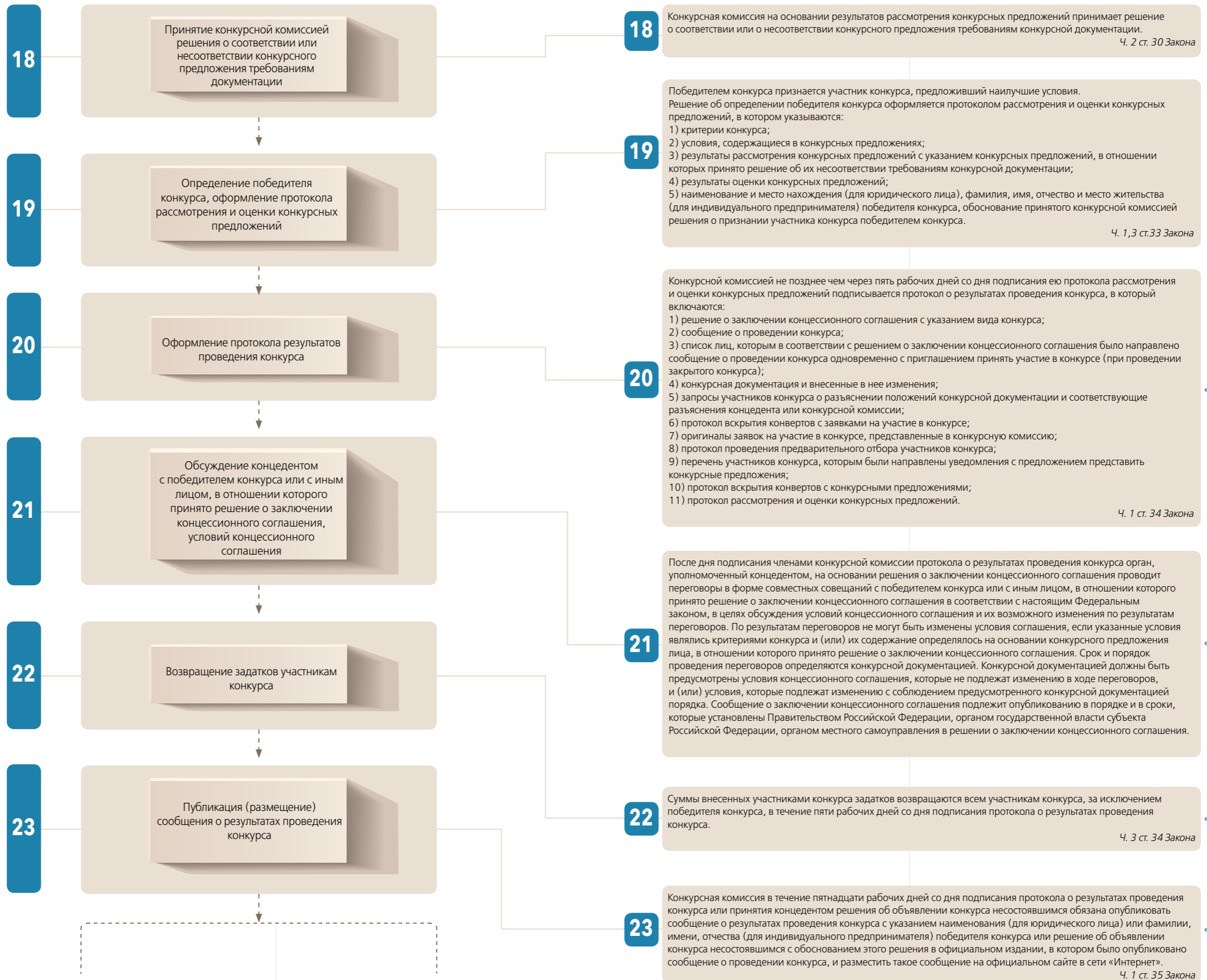
17

Рассмотрение и оценка конкурсных предложений

17

Рассмотрение и оценка конкурсных предложений, представленных участниками конкурса, конверты с конкурсными предложениями которых подлежат вскрытию в соответствии со статьей 31 настоящего Федерального закона, осуществляются в установленном конкурсной документацией порядке конкурсной комиссией, которая определяет соответствие конкурсного предложения требованиям конкурсной документации и проводит оценку конкурсных предложений, в отношении которых принято решение об их соответствии требованиям конкурсной документации, в целях определения победителя конкурса.

Ч. 1 ст. 32 Закона

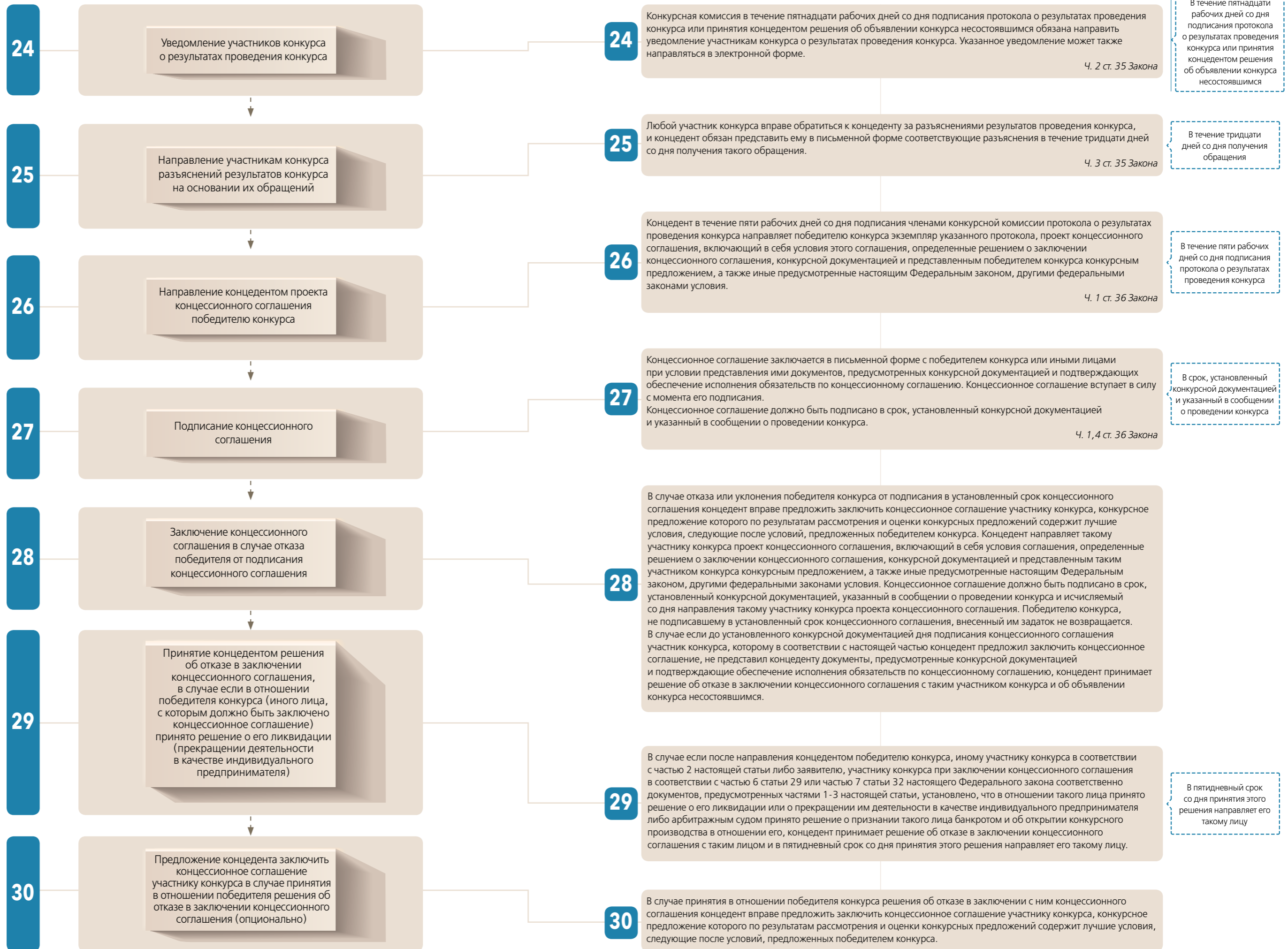


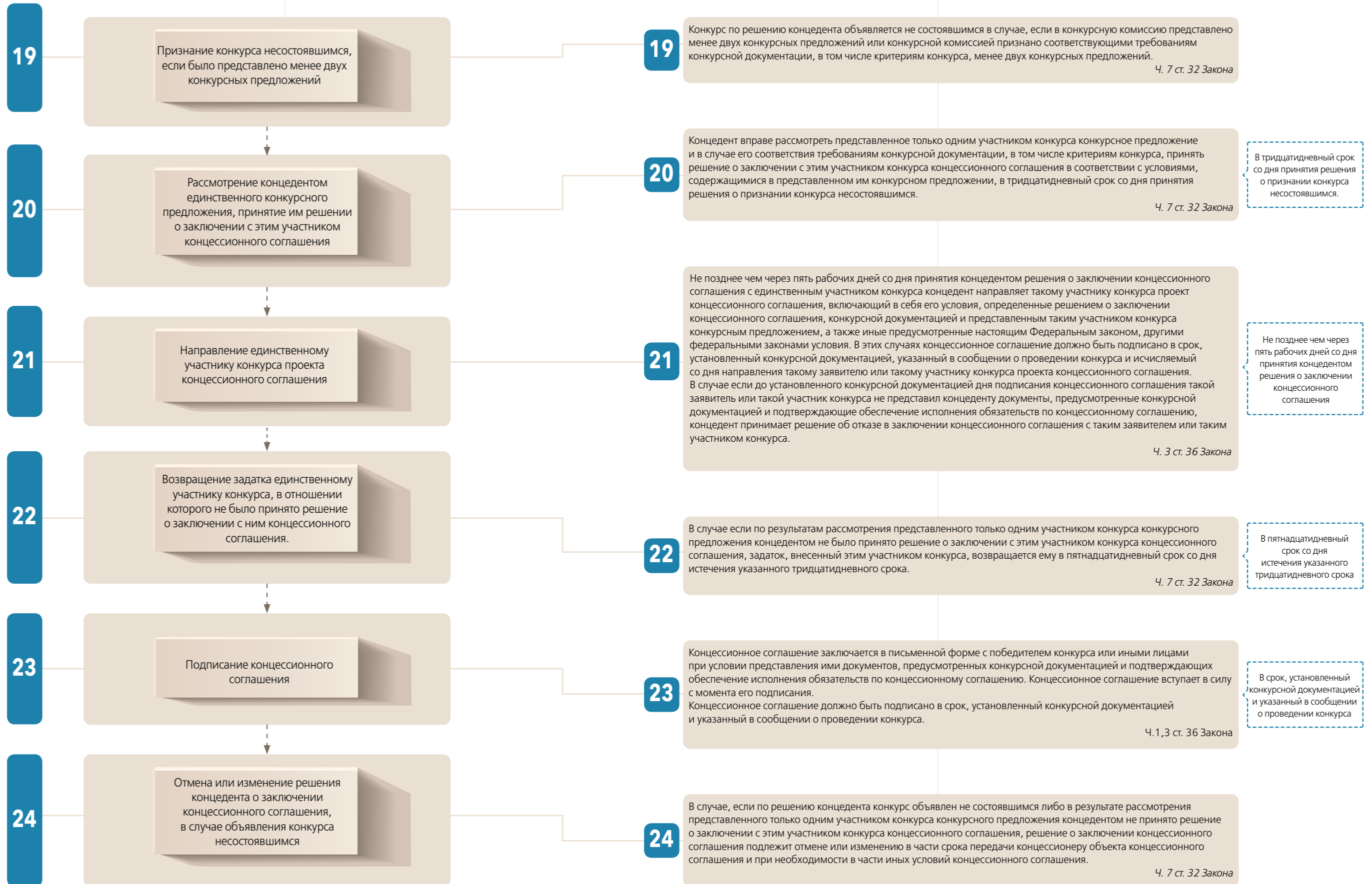
Не позднее чем через пять рабочих дней со дня подписания протокола рассмотрения и оценки конкурсных предложений

Срок и порядок проведения переговоров определяются конкурсной документацией

В течение пяти рабочих дней со дня подписания протокола о результатах проведения конкурса

В течение пятнадцати рабочих дней со дня подписания протокола о результатах проведения конкурса или принятия концедентом решения об объявлении конкурса несостоявшимся





КЛЮЧЕВЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

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. Тем не менее, остается ряд неурегулированных вопросов, которые находят отражение в данном исследовании.

Налог на добавленную стоимость на этапе завершения строительства:

Действующее в настоящий момент налоговое законодательство, не устанавливает однозначного порядка

налогообложения концессионера по НДС в момент окончания стадии строительства объекта концессионного соглашения (далее – инвестиционной стадии) и регистрации прав собственности на объект концессионного соглашения.

Несмотря на изменения налогового законодательства, вступившие в силу с 1 января 2009 года, согласно которым передача имущества и /или имущественных прав не признается реализацией⁸, и как следствие не приводит к необходимости уплаты НДС⁹, остается риск, что налоговые органы могут занять позицию о необходимости уплаты НДС концессионером, по причине того, что окончание инвестиционной стадии должно рассматриваться как передача результата выполненных работ, а концессионное соглашение в данной части может быть квалифицировано как договор подряда.

Устранение описанного риска посредством внесения изменений в налоговое законодательство сопряжено со сложностями, основанными на косвенной природе НДС, и прямой взаимосвязи между обложением НДС и операциями, совершаемыми налогоплательщиком и его правом на вычет «входящего» НДС¹⁰.

Иными словами, внесение изменений в Налоговый кодекс, приводящее

к освобождению от НДС операций по передаче результата выполненных работ в рамках концессионных соглашений, приведет к потере права концессионера на вычет «входящего» НДС, связанного с созданием Объекта, и тем самым нивелирует положительный эффект от указанных изменений.

Вычет НДС на этапе строительства объекта концессионного соглашения:

Концессионер имеет право на вычет «входящего» НДС связанного со строительством объекта, в случае если данный объект будет использован для осуществления операций, облагаемых НДС¹¹.

В тоже время, существуют специальные положения, запрещающие вычет НДС, в случае если расходы, включая НДС, были профинансированы за счет средств субсидий, полученных из федерального бюджета¹².

Указанные положения введены с целью того, чтобы избежать двойное возмещение концессионером сумм НДС, однако порождают ряд неопределенностей, в частности:

- вопрос относительно права на вычет НДС, в случае получения капитального гранта не напрямую из федерального бюджета, а от государственной корпорации, выступающей на стороне концедента;
- неравенство налоговых последствий для проектов, подразумевающих получение капитального гранта из федерального бюджета и проектов, подразумевающих получение капитального гранта из иных источников.

¹¹ НК РФ, статья 171, пункт 2, пункт 6.

¹² НК РФ, статья 170, пункт 3, п.п. 6.

Налогообложение «платы концедента»:

С вступлением в силу поправок в отношении распространения платы концедента на все виды объектов данный вопрос является наиболее актуальным. Налоговые последствия как по налогу на прибыль, так и по НДС в отношении платы концедента не урегулированы действующим налоговым законодательством и, как следствие, являются дискуссионными и порождают налоговые риски для концессионеров.

Исходя из положений Налогового кодекса, в отношении платы концедента возможные следующие позиции:

- a. плата концедента признается концессионером как выручка от оказания услуг и подлежит налогообложению НДС и налогом на прибыль.

Кейс № 1:

Доходы ГК «Автодор» не облагаются НДС и, следовательно, у компании не возникает прав на вычет НДС в отношении платы концедента. Данное толкование является экономически невыгодным для концедента (ГК «Автодор»), так как концессионер будет выставить НДС дополнительно к плате концедента, что приведет к дополнительной нагрузке на концедента.

- b. плата концедента признается имуществом, получаемым по концессионному соглашению, не связана с оказанием услуг и не подлежит налогообложению налогом на прибыль и НДС.

⁸ НК РФ, статья 39, пункт 3, п.п. 4.1.

⁹ НК РФ, статья 146, пункт 1, п.п. 1.

¹⁰ НК РФ, статья 171, пункт 2, п.п. 1.

В данном случае может возникнуть ситуация, при которой большая часть доходов концессионера (плата концедента) не будет признаваться доходом для целей налога на прибыль, в то время как расходы, покрываемые платой концедента, будут учитываться в расчете налоговой базы, увеличивая налоговые убытки.

Амортизация объекта концессионного соглашения:

Концессионер имеет право начислять амортизацию в отношении объекта. В тоже время, согласно п.п. 3, п. 2 ст. 256 Налогового кодекса, имущество, приобретенное (созданное) за счет бюджетных средств целевого финансирования не подлежит амортизации. Таким образом, существует неопределённость в отношении возможности амортизации полной стоимости объекта для целей налогового учета, в случае если часть капитальных затрат была профинансирована за счет средств капитального гранта.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Одна из ключевых особенностей процесса реализации концессионных проектов состоит в том, что на текущий

день бюджетное законодательство не позволяет установить однозначного соответствия между формами предоставления бюджетных средств (бюджетные субсидии, бюджетные инвестиции) и видами обязательств публично-правовых образований как концедентов (рис. 5).

Установление приемлемой бюджетной формы исполнения концедентом обязательств по финансовому участию в концессионном соглашении является необходимым условием соблюдения законности и исполнимости соглашения концедентом, что гарантирует права кредиторов, и минимизацию рисков предъявления контрольно-надзорными органами претензий к публичному партнёру, и обращения в суды с целью признания концессионного соглашения или отдельных его частей недействительными.

Бюджетные субсидии в концессиях по 78 статье БК РФ:

Бюджетные субсидии по ст. 78 БК РФ являются формой безвозмездного и безвозвратного предоставления бюджетных средств в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Исходя из определения возможного финансового участия концедента в реализации проекта¹³ в виде возмещения части расходов концессионера, капитальный и операционный гранты могут быть предоставлены именно в форме субсидий по ст. 78 БК РФ.

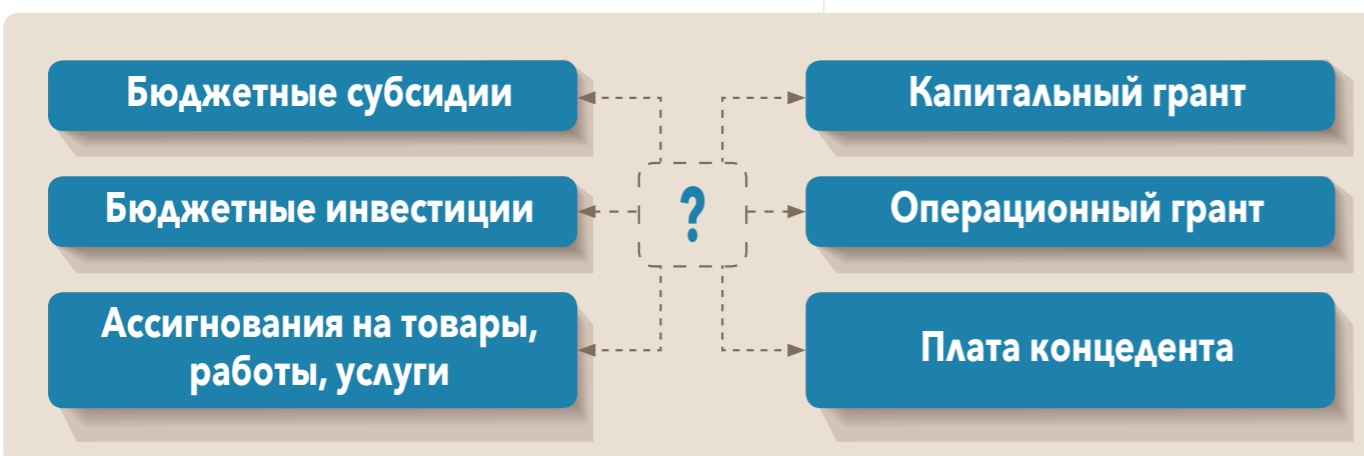
Применительно к концессионным соглашениям действует специальная норма, гласящая, что субсидии могут предоставляться в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными концессионными соглашениями¹⁴. Данное указание («в соответствии с условиями и сроками») буквально не отменяет необходимости наличия иных оснований для предоставления субсидий, предусмотренных ст. 78 БК

РФ – нормативного акта и договора (соглашения) о предоставлении субсидий.

Концессия и нормативный акт о предоставлении субсидий по ст. 78 БК РФ.

Формально, предмет регулирования нормативного акта о предоставлении субсидий шире, чем условия и сроки предоставления таковых, которые могут быть предусмотрены соглашениями. Системный анализ законодательства показывает, что в случае концессии, положения, подлежащие урегулированию в нормативном акте о предоставлении субсидий, либо установлены, либо могут быть определены в соответствии с Законом о концессионных соглашениях (табл. 3).

Рис. 5. Виды обязательств публично-правовых образований и формы предоставления бюджетных средств



Положение нормативного акта о порядке предоставления субсидий в соответствии с ч. 3 ст. 78 БК РФ	Положение Закона о концессионных соглашениях, регулирующее соответствующие отношения
<ul style="list-style-type: none"> Категории и (или) критерии отбора получателей субсидий. 	<ul style="list-style-type: none"> Определение концессионера (п. 2 ч. 1 ст. 5) и регулирование конкурсной процедуры и критериев конкурса (ст. 13, гл. 3).
<ul style="list-style-type: none"> Цели, условия и порядок предоставления субсидий 	<ul style="list-style-type: none"> Капитальный, операционный гранты (ч. 13 ст. 3), условия концессионного соглашения.
<ul style="list-style-type: none"> Порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении. 	<ul style="list-style-type: none"> Может быть определён концессионным соглашением (п. 7 ч. 1 ст. 10) Как правило, грант выплачивается после выполнения работ (т.е. для возмещения расходов, заведомо соответствующих целям)
<ul style="list-style-type: none"> Порядок возврата неиспользованных остатков субсидий 	<ul style="list-style-type: none"> Может быть определён концессионным соглашением (п. 7 ч. 1 ст. 10) Как правило, грант выплачивается после выполнения работ (т.е. для возмещения расходов, размер которых заведомо известен; размер гранта заведомо меньше общего размера расходов)
<ul style="list-style-type: none"> Порядок возврата неиспользованных остатков субсидий 	<ul style="list-style-type: none"> Контроль концедента (ст. 9)

Таблица 3. Положения, подлежащие урегулированию в нормативном акте о предоставлении субсидий, и их соответствие нормам Закона о концессионных соглашениях

¹³ Ч. 13 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях.

¹⁴ Ч. 6 ст. 78 БК РФ.

Подобное толкование позволяет не принимать отдельного нормативного акта о порядке предоставления субсидий по ст. 78 БК РФ при исполнении концессионных соглашений.

Однако данное толкование не является общепринятым и вступает в формальное противоречие с БК РФ: порядок возврата неиспользованных субсидий и порядок возврата субсидий при нецелевом использовании должны быть установлены нормативным актом, которым является Закон о концессионных соглашениях (умалчивающий на этот счёт), а не концессионное соглашение, заключаемое на основании Закона. В связи с этим нельзя однозначно отрицать необходимость принятия отдельного нормативного акта о предоставлении субсидий по ст. 78 БК РФ при исполнении концессионных соглашений.

Идея о необходимости принятия нормативного акта о порядке предоставления субсидий в рамках концессии также противоречит принципу долгосрочности: концессионер как получатель субсидий определяется однократно на конкурсе на весь срок действия концессионного соглашения, в то время как соответствующие нормативные акты, исходя из текста ст. 78 БК РФ, могут устанавливать соответствующие положения о порядке предоставления субсидий применительно к закону (решению) о бюджете на соответствующий финансовый год.

Концессия и договор (соглашение) о предоставлении субсидий по ст. 78 БК РФ.

Вопрос о необходимости заключения договора (соглашения) о предоставлении субсидии также не может быть однозначно решён исходя из буквального прочтения законодательства. С одной стороны, концессионные соглашения фактически охватывают содержанием немногочисленные императивные требования к содержанию договоров (соглашений) о предоставлении субсидий (согласие получателя субсидии на осуществление контроля)¹⁵. С другой стороны, концессионное соглашение является гражданско-правовым смешанным договором¹⁶ и подчиняется гражданскому законодательству, действие которого не распространяется на бюджетные отношения¹⁷. Таким образом, договор (соглашение) о предоставлении субсидий является не гражданско-правовым, а публично-правовым договором, правомерность включения которого в состав концессионного соглашения как гражданско-правового договора оспорима.

При этом заключение концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, осуществляется в случаях, предусмотренных решениями соответствующего органа власти. Исходя из буквального прочтения ст. 78 БК РФ договор (соглашение) о предоставлении субсидий должен заключаться заново каждый бюджетный период. Незаключение подобного дополнительного договора может, в условиях буквального прочтения законодательства, служить формальным основанием для концедента не исполнять свои финансовые обязательства по концессионному соглашению.

¹⁵ Ч. 5 ст. 78 БК РФ.

¹⁶ Ч. 2 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях, ст. ст. 421, 422 ГК РФ.

¹⁷ Ч. 3 ст. 2 ГК РФ.

Бюджетные инвестиции в концессиях по 79 и 80 статьях БК РФ:

Бюджетные инвестиции по ст. 79 БК РФ являются формой финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Объекты, созданные или приобретённые в результате осуществления данных инвестиций:

- либо закрепляются на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за учреждениями или унитарными предприятиями с соответствующим последующим увеличением стоимости основных средств или уставного фонда;
- либо включаются в состав государственной (муниципальной) казны.

Бюджетные инвестиции по ст. 80 БК РФ являются вложением в уставный капитал юридических лиц (за исключением учреждений и унитарных предприятий). Исходя из ч. 1 ст. 80 БК РФ выделяются два вида инвестиций по ст. 80 БК РФ:

- инвестиции по ст. 80 БК РФ, предоставляемые непосредственно в виде вложений в уставный капитал без указания особой цели в виде приобретения объектов недвижимости (далее – инвестиции в уставный капитал по ст. 80 БК РФ);
- инвестиции по ст. 80 БК РФ, предоставляемые в объекты капитального строительства и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества (далее – инвестиции в объекты по ст. 80 БК РФ).

Как было указано ранее, для целей выплаты по концессионному соглашению капитального или операционного гранта, наиболее подходящей формой предоставления бюджетных средств являются бюджетные

¹⁸ Ч. 1 ст. 5 Закона о концессионных соглашениях.

субсидии по ст. 78 БК РФ. Это является дополнительным аргументом в пользу того, что капитальный и операционный гранты не могут быть предоставлены в форме инвестиций по ст. 79 или 80 БК РФ. В то же время остаётся неурегулированным вопрос о бюджетной форме выплаты платы концедента (которая с вступлением в силу поправок о распространении платы концедента на все виды объектов имеет высокую вероятность стать наиболее распространённым видом финансирования концессионера со стороны концедента).

Плата концедента может включать в себя как элемент возмещения капитальных и операционных затрат концессионера, включая компенсацию затрат на привлечение кредитов, так и выплату концессионеру минимального или нормального гарантированного дохода.

Неопределённость правовой природы платы концедента не позволяет однозначно связать её как с бюджетными субсидиями (направленными на компенсацию либо расходов, либо выпадающих доходов), так и с бюджетными инвестициями (которые представляют собой вложения в объекты недвижимости (капитального строительства) либо в уставный капитал).

Исходя из прямого указания ч. 5 ст. 79 БК РФ инвестиции по ст. 79 БК РФ могут быть предоставлены в рамках концессионных соглашений. Избежать при этом противоречия со ст. 80 БК РФ (которая требует при предоставлении инвестиций частным юридическим лицам возникновения публичной собственности на их доли в уставном капитале) можно только путём предоставления инвестиций по ст. 79 БК РФ публичному учреждению или унитарному предприятию, которые выступали бы на стороне концедента¹⁸.

Это позволило бы не только избежать разночтений со ст. 80 БК РФ, но и, в ряде случаев, не осуществлять ликвидацию учреждения или предприятия при передаче их имущества в концессию (поскольку они продолжали бы выполнять функции финансирования и контроля по концессионному соглашению).

Прямое предоставление концессионеру инвестиций по ст. 79 БК РФ формально нарушает правило ч. 1 ст. 80 БК РФ – при отсутствии в концессионном соглашении условий о приобретении концедентом доли в уставном капитале концессионера. В то же время вхождение концедента в состав акционеров (участников) концессионера в значительной степени нарушает баланс концессионного соглашения, поскольку:

- концедент приобретает право участвовать в распределении прибыли наравне с частными участниками концессионера, что противоречит их предполагаемым основным интересам;
- нарушается распределение рисков между концедентом и концессионером, т. к. концедент после вхождения в уставный капитал концессионера начинает косвенно нести риски концессионера;
- могут быть нарушены интересы финансирующих организаций.

Тем самым невозможно избежать конкуренции норм статьи 79 и 80 БК РФ в отношении предоставления бюджетных инвестиций концессионеру.

ОБОБЩЕНИЕ ОПЫТА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТРАСЛЯХ ИНФРАСТРУКТУРЫ В СУБЪЕКТАХ РФ

В целях наиболее объективной оценки опыта заключения концессионных соглашений на территории Российской Федерации, в исследовании, проведенном НП «Центр развития ГЧП» в 2013 году, было отдельно выделено такое понятие как – «концессионный проект».

Концессионный проект – создание и (или) реконструкция и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных концессионных соглашений. Понятие «концессионный проект» введено 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 если множественность

таких объектов в одном соглашении не подразумевалась (пункт 1 статья 3), то в рамках одного имущественного комплекса, передаваемого в концессию, могло заключаться до нескольких сотен концессионных соглашений.

При подсчете общего числа заключаемых концессионных соглашений в 2013-2014 году не учитывались данные по большинству муниципальных концессий, которые были заключены на протяжении года. В 2014-2015 годах рост общего числа концессии более чем в 5 раз (см. рис. 6) обусловлен более достоверным предоставлением информации со стороны субъектов Российской Федерации, а также тем, что необходимо в обязательном порядке публиковать сведения о заключаемых концессионных соглашениях на портале torgi.gov.ru. Тем не менее, в 2014 году можно говорить о 170 новых

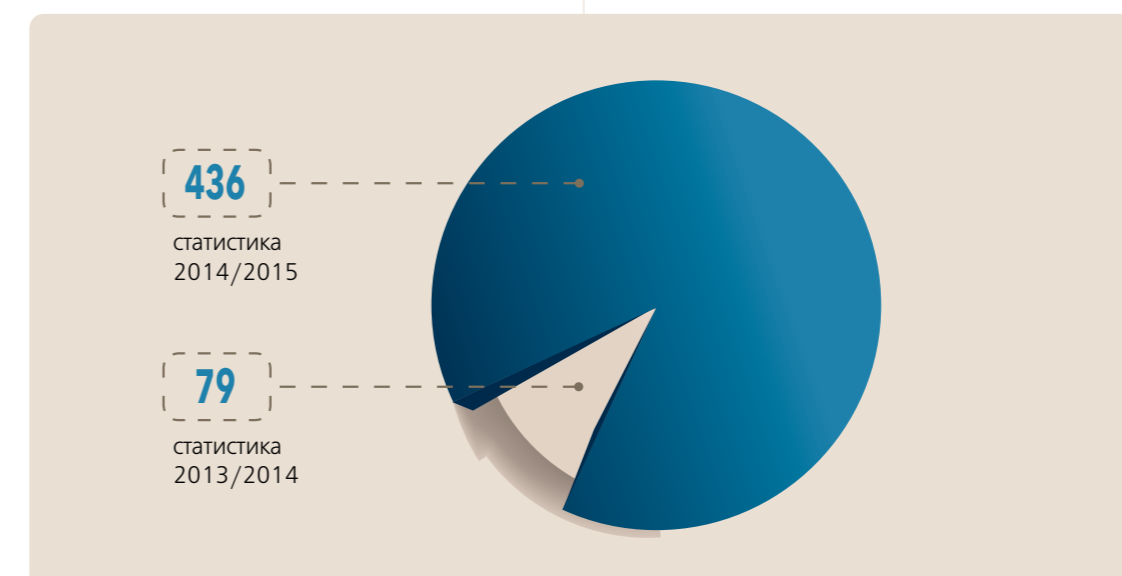


Рис. 6. Статистика заключения концессионных соглашений

заключенных концессионных соглашениях, большинство из которых – объекты сферы коммунальной (системы водоснабжения, теплоснабжения и водоотведения), из которых более 80 % заключается в малонаселенных пунктах (до 10 тысяч человек).

Также следует отметить, что в 89 случаях¹⁹ конкурс был признан несостоявшимся и концессионное соглашение не было заключено, что в свою очередь говорит о необходимости более качественной проработки конкурсной документации и методов, используемых публично-правовыми образованиями для привлечения инвестиций.

Обобщение статистики по сферам инфраструктуры, текущим этапам и административным уровням реализации проектов представлено в табл. 4.

Уровень/Этап реализации	Коммунальная	Социальная	Транспортная	Энергетическая	Общий итог
Межмуниципальный	3	1	2		6
Инициирование	3	1	2		6
Муниципальный	159	23	3	143	328
Завершение	1			1	2
Инвестиционный	108	8		115	231
Инициирование	13	3		4	20
Предынвестиционный	6	1	2	2	11
Эксплуатационный	31	11	1	21	64
Региональный	18	40	29	6	93
Инвестиционный	7	7	3	1	18
Инициирование	5	15	11	1	32
Предынвестиционный	4	12	15	1	32
Эксплуатационный	2	6		3	11
Федеральный		1	8		9
Инициирование		1			1
Предынвестиционный			4		4
Инвестиционный			2		2
Эксплуатационный			2		2
Общий итог	180	65	41	149	436

¹⁹ По данным портала torgi.gov.ru.

²⁰ На момент публикации исследования все соглашения находятся в предынвестиционной стадии.

Лидерами по числу заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне являются Республика Татарстан (45 соглашений), Амурская область (38), Республика Бурятия и Ивановская области (по 19). В отношении объектов, находящихся в собственности субъекта, лидерами продолжают оставаться Нижегородская область (8 соглашений), Республика Башкортостан, Ленинградская область²⁰ (по 7), Новосибирская область (5).

Среди Федеральных округов лидером остается Приволжский Федеральный округ, а аутсайдером – СКФО. Важно отметить также преимущество Дальневосточного федерального округа над традиционно привлекательным для инвестиций Северо-западным, которое в первую очередь достигается за счет большого числа некапиталоемких проектов на муниципальном уровне.

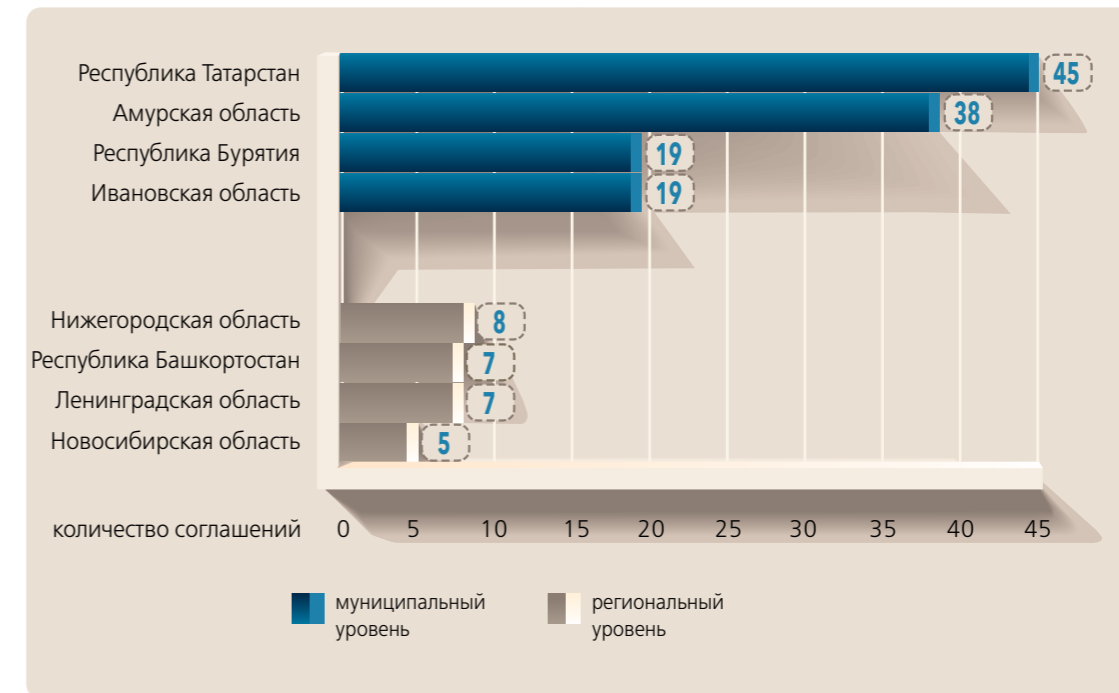


Рис. 7. Регионы лидеры по числу региональных и муниципальных концессий

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ КОНЦЕССИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основные отрасли заключения концессионных соглашений на муниципальном уровне – производство, передача и распределение тепловой и электрической энергии, а также системы водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, и отдельные объекты таких систем. Тем не менее, есть и объекты социальной и транспортной инфраструктуры, при создании которых концедентами выступают органы местного самоуправления.

К основным особенностям практики применения концессионных соглашений на муниципальном уровне можно отнести:

- большинство муниципальных концессионных соглашений заключаются в населенных пунктах, численностью от 5 до 10 тысяч человек (см. рис. 8);

- концессионные соглашения, заключенные в отношении объектов коммунальной и энергетической инфраструктуры, преимущественно не соответствуют ключевым законодательным изменениям, вступившим в силу в 2014 году (см. анализ проблематики при заключении концессионных соглашений в коммунальной сфере);
- на муниципальном уровне появление «уникальных» концессионных проектов становится общепринятой практикой (см. кейс № 2);
- проявляются существенные проблемы с качеством структурирования (подготовки) концессионных соглашений, где концедентом выступает муниципальное образование (см. кейс № 3)
- появляются капиталоемкие проекты, где концедентом выступает администрация крупного муниципального образования.

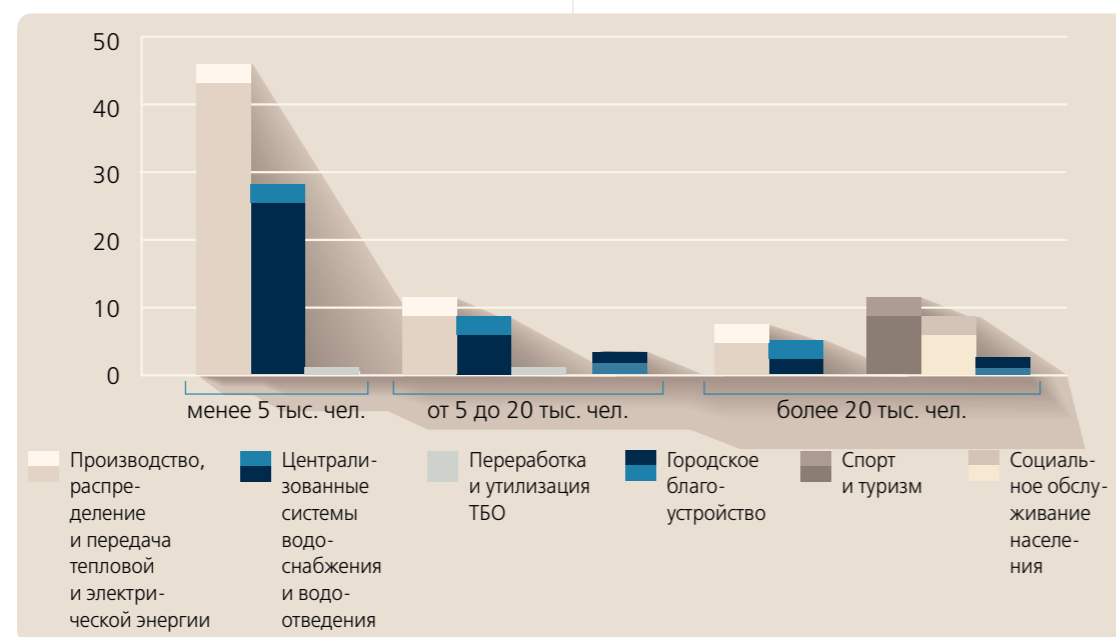


Рис. 8. Статистика заключаемых муниципальных концессий в разрезе по населённым пунктам²¹

²¹ Анализ проводился по 117 заключенным концессионным соглашениям на муниципальном уровне.

Анализ численности муниципальных образований, в которых заключаются концессионные соглашения в отношении муниципальной собственности:

Наибольшее количество проектов коммунальной и энергетической инфраструктуры реализуется в населенных пунктах с численностью населения менее 5 тыс. человек – 73 соглашения. Основная доля проектов – строительство (реконструкция) и эксплуатация объектов теплоснабжения, а также водоснабжения и водоотведения. Основная доля проектов в социальной сфере приходится на населенные пункты с численностью населения более 20 тыс. чел.

Анализ проблематики при заключении концессионных соглашений в коммунальной сфере: (подготовлено НП «ЖКХ Развитие»)

Наиболее распространённые ошибки при подготовке и проведении конкурсных процедур и разработке конкурсной документации:

- не утверждена схема теплоснабжения, водоснабжения;
- отсутствует задание или оно не соответствует требованиям Закона (минимальные плановые показатели деятельности концессионера, графики ввода/вывода мощностей, нагрузки в точках подключения);
- установлены требования к участникам конкурса, не предусмотренные Законом о концессиях;
- отсутствует описание состояния объекта или оно не соответствует требованиям Закона (тех. обследование, бухгалтерская отчетность, тарифы и расходы

энергоресурсов у МУП, эксплуатирующего объект);

- неверно используется вычислительная программа по расчету дисконтированной валовой выручки. С ее помощью организаторы конкурса проводят оценку предельного объема инвестиций при тарифных ограничениях, что не соответствует функционалу программы, так как в программе не учитываются финансовые потоки инвестора (возможности привлечения капитала, расходы по обслуживанию долга), что ведет к завышению предельного объема инвестиций;
- конкурсная документация не размещается в сети Интернет.

Наиболее распространённые ошибки концессионного соглашения:

- отсутствуют отдельные существенные условия концессионного соглашения (предельный размер инвестиций, плановые показатели, задание и инвестиционные мероприятия, долгосрочные параметры регулирования, порядок возмещения расходов концессионера);
- концессионным соглашением установлены обязательства по предоставлению концедентом субсидии, вместе с тем, размер субсидий в соглашении не указан;
- в условия концессионного соглашения включаются цены, значения, параметры, не относящиеся к долгосрочным, используемые для расчета дисконтированной выручки;
- порядок возмещения расходов концессионера на момент окончания соглашения, определен формально, что ведет к риску невозврата инвестору вложенных средств или необоснованным бюджетным расходам.

По мнению экспертов отрасли, к основным проблемам развития и применения концессионных моделей государственно-частного партнерства в коммунальной сфере относятся²²:

- трудности в планировании долгосрочных параметров на длительный срок;
- трудности в планировании количества и объемов подключений потребителей и инвестиционных обязательств по ним;
- проблема высокого уровня долгов МУП и ГУП в данной сфере;
- требование обязательной регистрации передаваемого имущества (на многие объекты право собственности не зарегистрировано);
- сложный механизм реализации межмуниципальных концессий;
- невозможность субъекта в рамках концессионного соглашения принимать на себя ряд обязательств концедента (муниципалитет);
- отсутствие в законодательстве необходимости возмещения расходов концессионера, не возмещенных ему по окончании срока действия соглашения при методе индексации.

Кейс № 2:

«Уникальные» объекты муниципальной собственности, в отношении которых заключаются концессионные соглашения.

1. Реконструкция и содержание скверов в городе Орехово-Зуево (табл. 5)

Концессионер в отношении данных объектов, переданных в концессию в июле 2014 года, обязуется провести работы по благоустройству, содержанию и реконструкции объектов технологически связанных с территорией сквера (в том числе перекладку плитки, установку скамеек, реконструкцию дорожек и др. работы). В отношении сквера имени Барышникова также в качестве обязательства концессионера прописывается установка нестационарных временных объектов (детских игровых аттракционов и детского кафе), в отношении сквера имени Пушкина, концессионер обязуется оформить охранное обязательство на объект культурного наследия (памятник А. С. Пушкину).

Мотивированное решение руководства администрации города Орехово-Зуево связано с тем, что общая стоимость благоустройства территории составляет 8 млн. рублей, при наличии у муниципалитета 4,8 млн. рублей.

Предмет соглашения	Концедент	Концессионер	Срок соглашения	Объем инвестиций
Реконструкция и содержание сквера А. С. Пушкина	Комитет по управлению имуществом администрации городского округа Орехово-Зуево	ИП Беркаусов Игорь Иванович	5 лет	Не указан
Благоустройство, содержание и реконструкция территории сквера им. Барышникова	Комитет по управлению имуществом администрации городского округа Орехово-Зуево	ООО «Сабина»	5 лет	3,2 млн.

Таблица 5.
Реконструкция и содержание скверов в городе Орехово-Зуево

²² На основании материалов НП «ЖКХ Развитие».

В связи с этим было принято решение по передаче объектов в концессию, но тем не менее остается риск переквалификации концессионного соглашения в государственный контракт на выполнение работ, заключенный в рамках закупочного законодательства, поскольку основным предметом соглашения является благоустройство территории.

2. Реконструкция банно-прачечных комплексов (табл. 6)

В соответствии с предметом соглашения концессионер обязуется помимо реконструкции объекта соглашения и оснащения его оборудованием, осуществлять деятельность по оказанию социально-бытовых услуг в соответствии с кодом 9319020 «Банные услуги», 9311100 «Услуги прачечных» Общероссийского классификатора видов экономической деятельности.

Также отличительной особенностью данного соглашения можно считать способ обеспечения обязательств концессионера – договор страхования риска на сумму капитальных вложений в объект концессионного соглашения.

Кейс № 3:

Особенности структурирования концессионных соглашений на муниципальном уровне.

Концессионное соглашение о финансировании, строительстве, оснащении оборудованием и эксплуатации спортивного центра с универсальным игровым залом в г. Павловский Посад.

Концессионное соглашение было заключено 29 августа 2014 года в отношении строительства нового объекта – спортивного центра с универсальным игровым залом по адресу: г. Павловский Посад, ул. Кирова, д.83

Срок концессионного соглашения – 5 лет.

Стоимость объекта: максимальная – 135 млн. рублей,

Размер принимаемых на себя расходов концедентом – 45% от общей стоимости создания объекта соглашения на этапе создания и 55% на этапе эксплуатации.

Срок создания объекта соглашения – 2 года, срок эксплуатации – 3 года.

Ключевые проблемы:

- В соответствии с концессионным соглашением, для передачи земельного участка заключается договор передачи в безвозмездное пользование, что напрямую противоречит Федеральному закону «О концессионных соглашениях» и Федеральному закону «О защите конкуренции»;
- Срок эксплуатации объекта соглашения явно не соответствует покрытию капитальных и операционных расходов концессионера;
- По концессионному соглашению муниципалитет обязан осуществить капитальные вложения в создание объекта в размере 16,5 млн. рублей, при этом в бюджете на данные цели предусмотрено только 1,8 млн. рублей, а остальные средства должны быть переведены

Предмет соглашения	Концедент	Концессионер	Срок соглашения	Объем инвестиций
Банно-прачечный комплекс г. Череповца	Муниципальное образование г. Череповец	ООО «Вологодские бани»	3 года	50 млн. рублей

Таблица 6.
Реконструкция банно-прачечных комплексов

из бюджета области (для реализации мероприятий предусмотренных целевой программой). Тем не менее, поскольку нет отдельного порядка предоставления средств из бюджета субъекта бюджету муниципального образования на реализацию мероприятия по концессионным соглашениям.

Указанные выше примеры подчеркивают актуальность проблемы подготовки концессионного соглашения на стороне публично-правового образования. Таким образом ключевыми вопросами развития институциональной среды для реализации концессионных соглашений на региональном и муниципальном уровне являются:

1. Повышение уровня компетенций специалистов региональных и муниципальных органов власти в вопросах подготовки и заключения концессионных соглашений.
2. Наличие специальных нормативных правовых актов, регламентирующих процесс подготовки концессионных соглашений, а также нормативного правового акта, регулирующего процесс предоставления субсидий из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований на исполнение своих обязательства по концессионным соглашениям.

«Крупные» концессионные проекты на муниципальном уровне:

Самым капиталоемким проектом на муниципальном уровне сейчас

можно считать строительство мостового перехода через реку Обь в створе ул. Ипподромской в г. Новосибирске (т. н. называемый «Четвертый мост через Обь»).

На сегодняшний день данный проект находится на стадии проведения строительной экспертизы и проработки конкурсной документации. Планируется, что общий объем капиталовложений составит 25 млрд. рублей. Тем самым, это будет наиболее дорогостоящий муниципальный проект в Российской Федерации.

Также можно дополнительно выделить 5 крупных проектов, реализуемых в отношении муниципальной собственности в коммунальной, энергетической и социальной инфраструктуре:

- строительство и эксплуатация физкультурно-оздоровительного комплекса по ул. Родионова в Нижегородском районе г. Нижнего Новгорода;
- строительство и эксплуатация физкультурно-оздоровительного комплекса в Сормовском районе г. Нижнего Новгорода;
- реконструкция и эксплуатация Костромского центра обращения с отходами на территории Кузьмищенского сельского поселения Костромской области;
- реконструкция и эксплуатация системы наружного городского освещения в г. Донской Тульской области.

Проект	Отрасль	Срок заключения соглашения, лет	Стоимость проекта, тыс. руб.	Концедент	Концессионер
Строительство и эксплуатация физкультурно-оздоровительного комплекса в Сормовском районе г. Нижнего Новгорода	Спорт и туризм	5	723 000	Администрация города Нижнего Новгорода	ООО «Регион-НН»
Строительство и эксплуатация физкультурно-оздоровительного комплекса по ул. Родионова в Нижегородском районе г. Нижнего Новгорода	Спорт и туризм	5	723 000	Администрация города Нижнего Новгорода	ООО «Регион-НН»
Реконструкция и эксплуатация Костромского центра обращения с отходами на территории Кузьмищенского сельского поселения Костромской области	Переработка и утилизация ТБО	25	Нет данных	Администрация Кузьмищенского сельского поселения Костромского муниципального района Костромской области	ЗАО «Костромской Промышленно-Экологический Комплекс»
Реконструкция и эксплуатация системы наружного городского освещения муниципального образования город Донской Тульской области и осуществление деятельности по освещению территорий автомобильных дорог, расположенных на территории муниципального образования город Донской Тульской области	Городское благоустройство	40	120 000	Комитет экономического развития и имущественных отношений администрации муниципального образования город Донской	ООО «Эко-техстрой»

Таблица 7. Существенные условия крупных проектов, реализуемых в отношении муниципальной собственности

РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНЦЕССИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ (ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ)

В социальной сфере наиболее количество концессий реализуется в отрасли **здравоохранения**. В настоящий момент это одна из наиболее перспективных сфер для заключения концессионных соглашений с накопленным опытом правоприменительной практики. Исходя из полученных данных, можно говорить о большой заинтересованности частных инвесторов участвовать в создании и дальнейшем сопровождении объектов социальной инфраструктуры. Данная отрасль также характеризуется большим износом основных фондов и ощутимыми инфраструктурными разрывами в отдельных регионах. Всего на текущий день в различных стадиях реализации находятся 23 концессионных проекта в сфере здравоохранения.

Одним из примеров использования механизма использования концессионной модели в здравоохранении является строительство и эксплуатация отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии в Самарской области по соглашению, заключенному 5 июня 2014 года на срок 15 лет.

Кейс № 4:

Строительство Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии.

Данное концессионное соглашение предполагает строительство отдельного корпуса Центра на территории государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Самарская областная клиническая больница им. М. И. Калинина» и оснащение его оборудованием с целью повышения доступности процедур гемодиализа в рамках в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» с использованием модели ВОТ (Build-Operate-Transfer) – строительство – эксплуатация – передача.

Инициатором проекта выступило Министерство здравоохранения Самарской области. Публичный партнер в лице Правительства Самарской области предоставляет частному партнеру земельные участки в аренду под строительства объекта. Частный партнер в лице ООО «ФАРМ СКД» строит за свой счет, с привлечением заемных средств на предоставленных в аренду земельных участках объекты соглашения в течение 2 лет (2014-2016 годы). Объект становится собственностью публичного партнера и передается на праве владения и пользования инвестору на срок действия концессионного соглашения.

Частный партнер обеспечивает на территории созданного объекта соглашения возможность оказания медицинских услуг по проведению процедуры диализа пациентам с острой и хронической почечной недостаточностью в объемах и по тарифам, установленных программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания населению Самарской области медицинской помощи, тарифным соглашением в системе обязательного медицинского страхования населения Самарской области. Возмещение расходов инвестору осуществляется путем перечисления инвестору 70% от общей стоимости тарифов, действующих в системе обязательного медицинского страхования, за каждую оказанную услугу на территории объекта концессионного соглашения. После прекращения действия соглашения Инвестор передает объект Правительству Самарской области.

Процесс реализации проекта проиллюстрирован на схеме (рис. 9).

Создание и оснащение объекта осуществляется за счет средств частного партнера. Стоимость проекта составляет 350 млн. рублей.

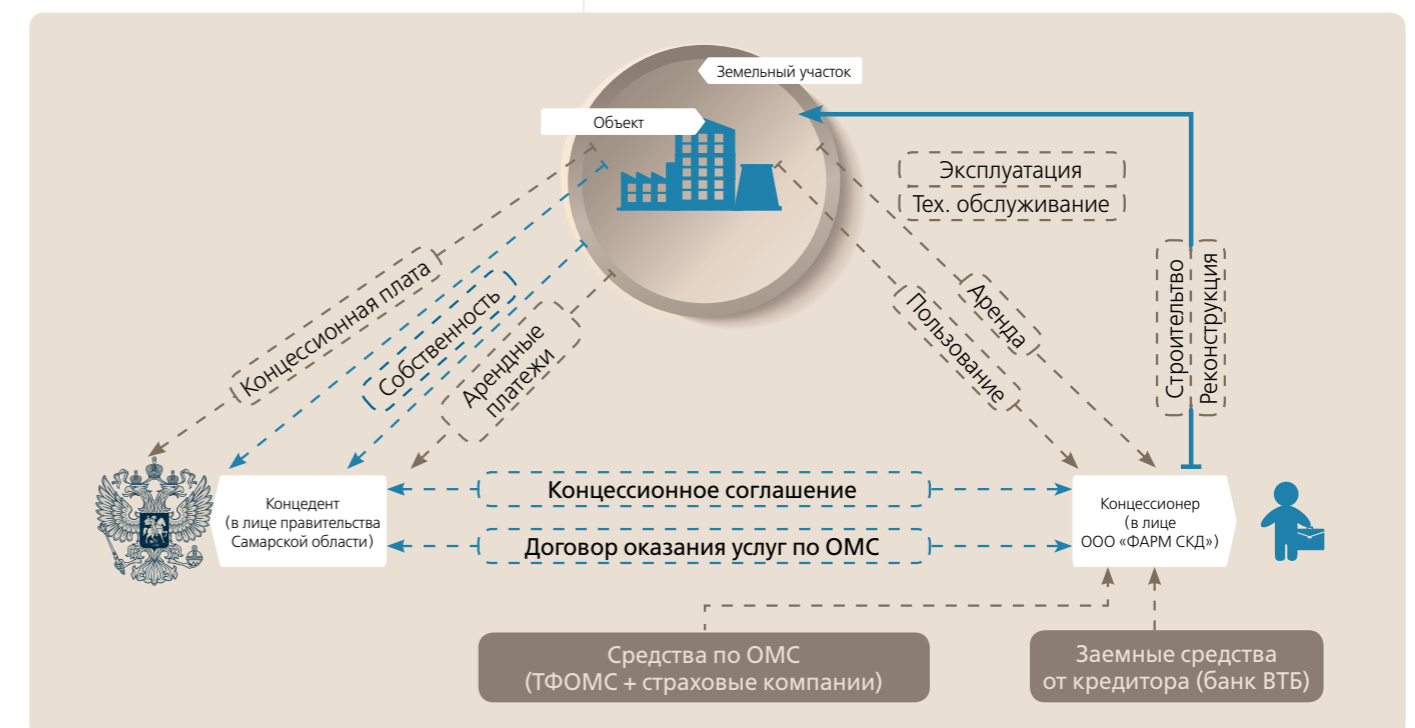
Также одной из наиболее популярных отраслей является развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, в которой активно протекает процесс привлечения частных инвестиций. На текущий день в различных стадиях реализации находятся 9 концессионных проектов в сфере физической культуры и спорта.

Кейс №5:

Строительство ледового дворца спорта в Ульяновской области.

Строительство спортивного комплекса с искусственным льдом в Ульяновской области осуществляется в рамках подготовки к проведению в 2016 году в Ульяновской области чемпионата мира по хоккею с мячом. Проект направлен на повышение качества подготовки спортсменов всероссийского и международного уровня и доступности занятий физической культурой и спортом для всех категорий

Рис. 9. Процесс реализации проекта строительства Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии



граждан, а также на приобщение населения к систематическим занятиям физической культурой и спортом, формированию здорового образа жизни и активному участию в культурно-развлекательных мероприятиях.

Проект предполагает строительство и эксплуатацию физкультурно-оздоровительных комплексов (ФОКов) в рамках концессионного соглашения с использованием модели BOT (Build, Operate, Transfer) – постройка, эксплуатация, передача. Общая стоимость проекта составляет 2 026,7 млн. рублей.

Концессионер (ЗАО «Волга-спорт») осуществляет создание объекта с использованием заемных средств путем выпуска облигаций и оказывает услуги населению районов Ульяновской области на возмездной и безвозмездной основе в течение действия соглашения (10 лет). В течение первого года эксплуатации объекта он платит единовременную концессионную плату – 10 000 рублей концеденту (Правительство Ульяновской области).

Концедент передает права владения и пользования объектом концессионеру, а земельные участки

Рис. 10. Процесс реализации проекта строительства ледового дворца спорта в Ульяновской области

передаются в аренду на срок действия концессионного соглашения.

Процесс реализации проекта проиллюстрирован на схеме (рис. 10).

Для финансирования проекта концессионер осуществляет размещение документарных неконвертируемых процентных облигаций с централизованным хранением на сумму 1 900 млн. рублей.

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ (ВКХ, ТБО) И СФЕРЫ ЭНЕРГЕТИКИ

Объекты коммунальной и энергетической инфраструктуры также 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 факторов.

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, объекты в этой отрасли, прежде всего, нуждаются в техническом обновлении. Договоры аренды, предусматривающие инвестиционные обязательства, слишком неустойчивы, а потому вероятность их распространения невелика. Исходя из этого, концессионные соглашения представляются наиболее эффективным способом модернизировать коммунальную инфраструктуру, привлекая инвестиции со стороны частного сектора. Концессии в коммунальной инфраструктуре уже получили определенное распространение.

Кейс №6:

Строительство комплекса по переработке и утилизации твердых бытовых отходов в Левобережье Саратовской области.

Концессионное соглашение между Комитетом охраны окружающей среды и природопользования и ЗАО «Управление отходами» было подписано 29 января 2013 года. Объектом данного соглашения является создание и обслуживание системы переработки и утилизации ТБО на территории

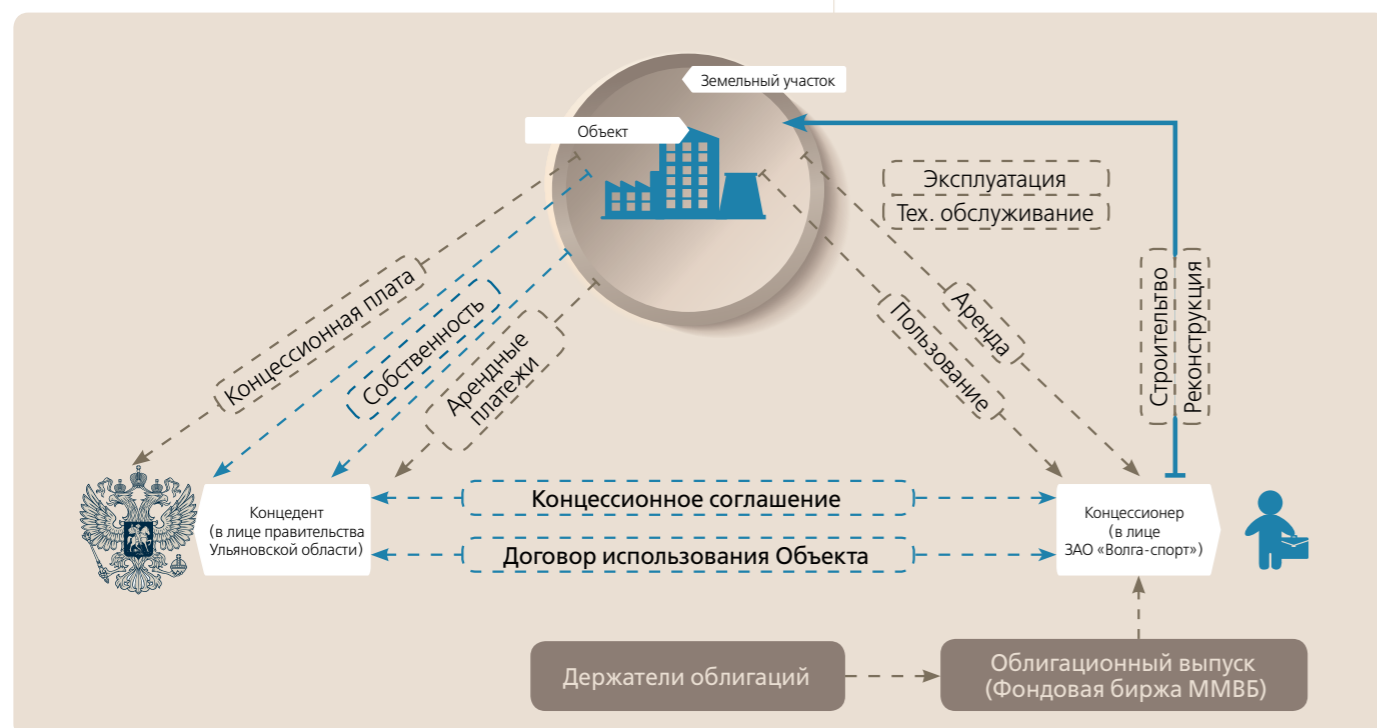
18 районов Левобережья Саратовской области. Система включает 2 полигона ТБО мощностью 450 тыс. тонн в год, 18 мусороперегрузочных станций, 2 мусороперерабатывающих комплекса и 2 цеха биокompостирования. Основное финансирование проекта осуществляется с помощью концессионных облигаций. Предполагаемый объем финансирования – 1 640 млн. рублей.

В рамках соглашения частный партнер осуществляет строительство объектов и передает их в собственность Саратовской области, получая право пользования объектами концессионного соглашения и осуществляя их эксплуатацию в течение 25 лет. При этом концессионная плата не предусмотрена.

В ноябре 2013 года ЗАО «Управление отходами» (победитель конкурса на право реализации проекта) были выпущены облигации, размещенные на ММВБ. Облигации включены в котировальный список «А» первого уровня и с ноября 2013 г. участвуют в торгах. Рейтинговым агентством АК&М облигационному выпуску присвоен рейтинг: «А» со стабильным прогнозом. Привлеченные средства направлены на финансирование строительства, закупку оборудования и техники.

Так же на финансирование проекта из средств Программы финансового содействия проектам городского и регионального развития Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПФ) выделено 42 млн. рублей в рамках соглашения о сотрудничестве по реализации инвестиционных проектов строительства на основе государственно-частного партнерства, заключенного между Внешэкономбанком, ФЦПФ и Правительством Саратовской области в 2012 году.

Возврат средств частного инвестора осуществляется на основе тарифов, которые регулируются Постановлением Комитета государственного



регулирования тарифов Саратовской области от 29.11.2013 г. № 42/4.

Процесс реализации проекта проиллюстрирован на схеме (рис. 11).

Проект по созданию инфраструктуры переработки и утилизации ТБО в Саратовской области с привлечением средств фондового рынка в реальный сектор экономики является пока одним из немногих прецедентов реализации проектов в сфере обращения ТБО в России с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Также по данной схеме в 2011 году началась реализация 25-летнего концессионного соглашения между Правительством Нижегородской области и ЗАО «Управление отходами-НН» (компания специального назначения – SPV) по строительству мусоросортировочного комплекса с межмуниципальным полигоном для размещения непригодных к переработке ТБО на территории Городецкого района.

Строительство полигона позволит ликвидировать от 60 до 80 свалок

на территории Городецкого района и еще 6 прилегающих районов области с общим населением около 270 тыс. человек. Предполагаемый объем частного финансирования – 700 млн. рублей за время реализации условий соглашения.

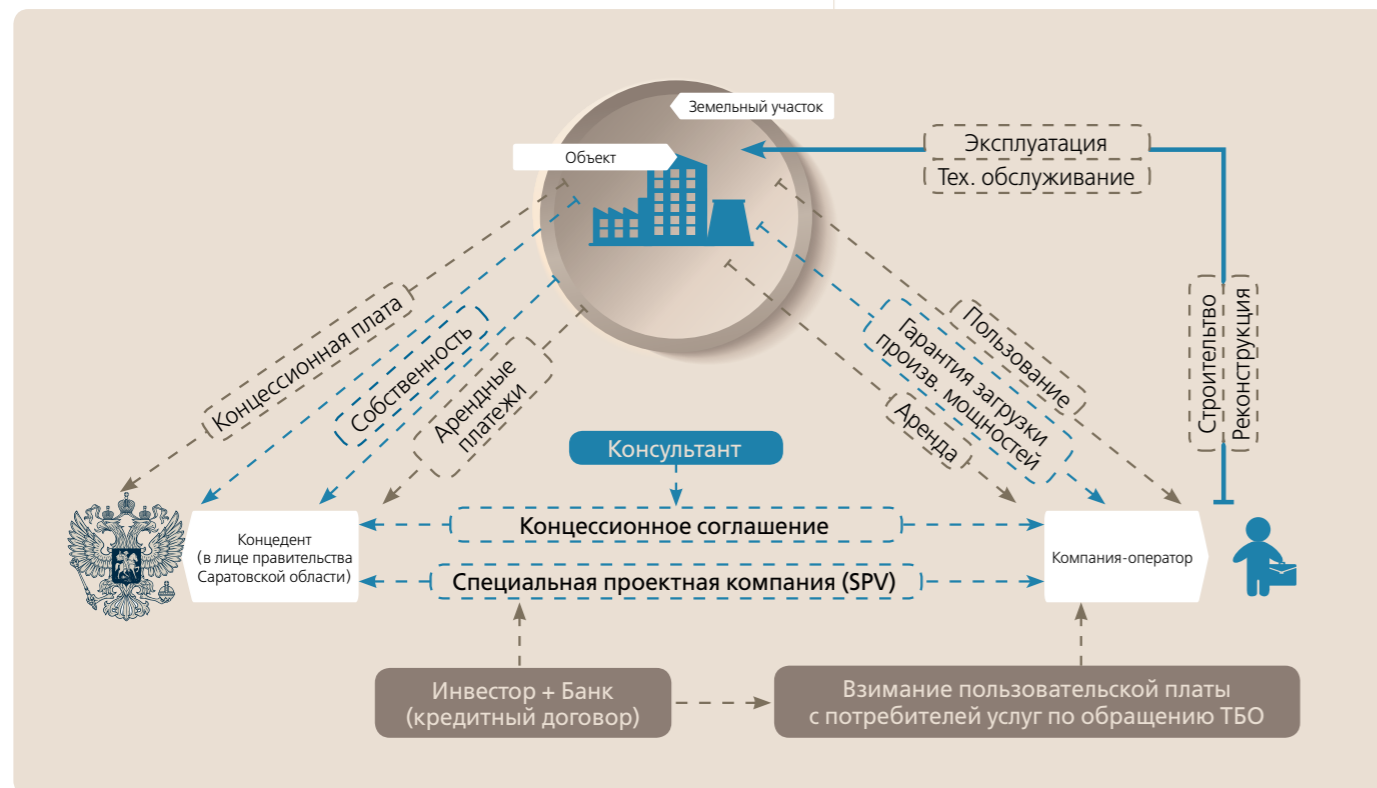
Активно планируется внедрять программу по переработке и утилизации твердых бытовых отходов в Крыму и строить их на основе государственно-частного партнерства частично за счет средств, выделенных в рамках Федеральной целевой программы развития Крыма до 2020 года.

Кейс №7:

Реконструкция систем водоснабжения и водоотведения в Тамбовской области

В инфраструктурных проектах в отрасли водно-коммунального хозяйства можно выделить концессионный проект строительства сооружений и сетей инженерной инфраструктуры квартала в границах улиц Агапкина, им. генерал-майора В. А. Глазкова, Рылеева, Свободная в г. Тамбове.

Рис. 11. Процесс реализации проекта строительства комплекса по переработке и утилизации твердых бытовых отходов в Левобережье Саратовской области



Проект предполагает строительство и обслуживание объектов централизованной системы горячего и холодного водоснабжения.

В лице концедента выступает Управление инвестиций Тамбовской области, а концессионера – единственный участник конкурса ООО «Тамбовспецстрой». Соглашение заключено 5 сентября 2014 году на 10 лет. Указанный в соглашении срок строительства – 24 месяца. Концессионер обязуется привлечь не менее 16 млн. рублей.

Концедент предоставляет концессионеру на правах аренды земельный участок, необходимый для осуществления строительства объект концессионного соглашения и осуществляет финансирование в размере 199, 466807 млн. руб., остальные же финансовые средства привлекаются концессионером.

Частный партнер осуществляет возврат

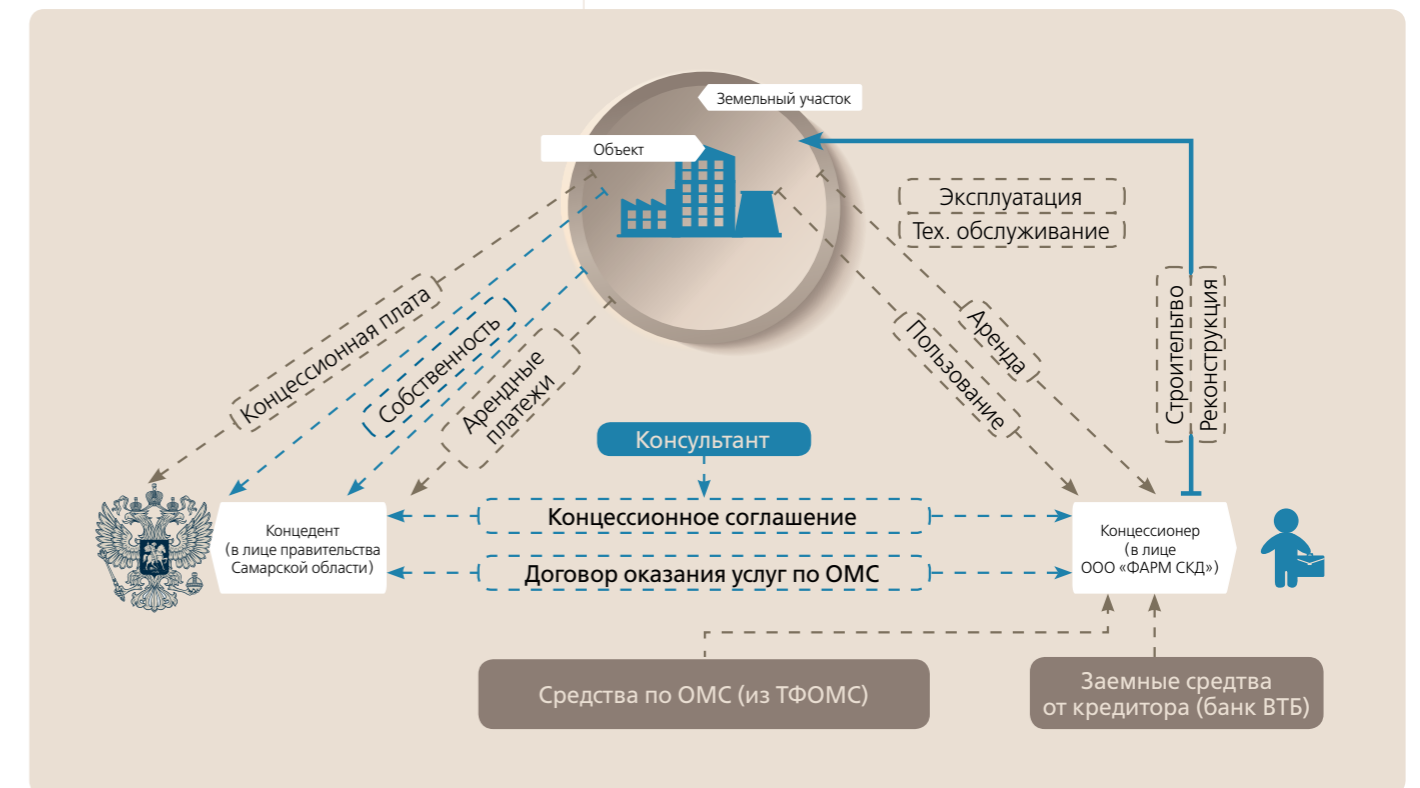
средств за счет оказания платных услуг по тарифам на услуги коммунального комплекса в соответствии с № 416-ФЗ от 7 декабря 2011 г. «О водоснабжении и водоотведении» и № 210-ФЗ от 30.12.2004 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Процесс реализации проекта проиллюстрирован на хеме (рис. 12).

При наличии опыта реализации региональных концессий в отрасли ЖКХ, органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно вовлечены в реализацию реконструкции и строительство объектов коммунальной инфраструктуры.

Обобщение опыта заключения концессионных соглашений в отношении объектов регионального значения представлено на карте проектов (рис. 13).

Рис. 12. Процесс реализации проекта реконструкция систем водоснабжения и водоотведения в Тамбовской области



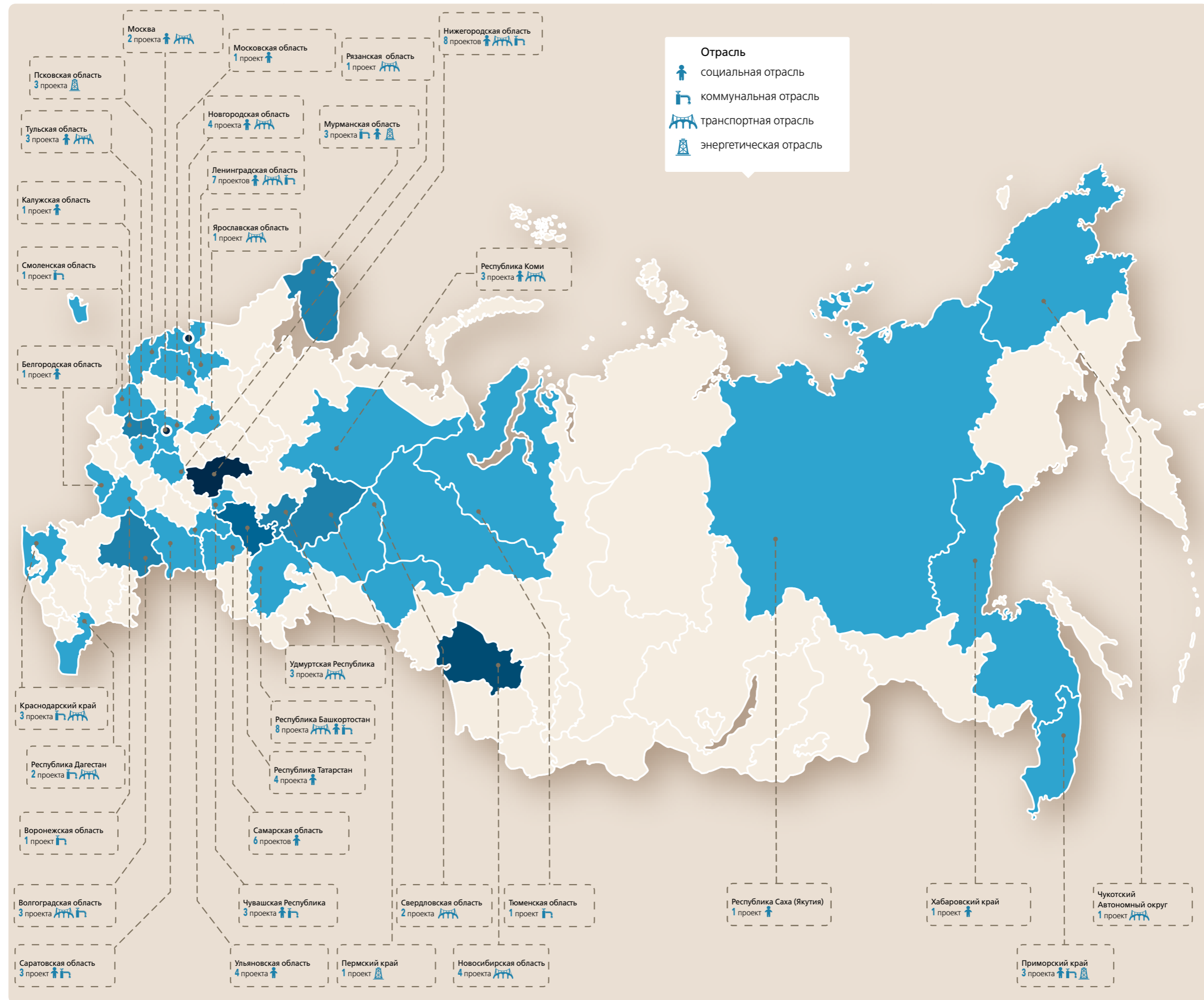


Рис. 13. Карта региональных концессионных проектов в субъектах РФ на 2014 год

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ КОНЦЕССИИ В АВТОДОРОЖНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ

Концедентом в рамках концессионных соглашений по реализации крупных федеральных проектов в дорожной отрасли выступает Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»), созданная на основании Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Также отдельного упоминания заслуживает проект «12тонники» – создание центров организации платы за проезд на федеральных трассах грузовых машин массой свыше 12 тонн.

Первое концессионное соглашение федерального уровня о строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск» было заключено летом 2009 года между Федеральным дорожным агентством (ГК «Автодор») и консорциумом ОАО «Главная дорога», сформированным управляющей компанией «Лидер». УК «Лидер» также является консультантом и организатором привлечения инвестиций в данный проект. Генеральным подрядчиком строительства является компания «Стройгазконсалтинг» в партнерстве с австрийской компанией Al-ripe Bau. Срок концессии составляет 30 лет. С 1 января 2014 года, после завершения 1-го этапа строительства, автомобильная дорога введена в режим

платной эксплуатации.

На условиях концессионного соглашения к 2018 году должен быть реализован крупномасштабный проект, который вскоре соединит Москву и Санкт-Петербург – это трасса М-11 «Москва-Санкт-Петербург» протяженностью 684 км. Концессионное соглашение заключено между ГК «Автодор» и Северо-западной концессионной компанией (СЗКК), которая на сегодняшний день является концессионером головного участка дороги. 50% акций СЗКК принадлежат французской компании Vinci, а остальные 50% – российским акционерам. Консультантом и организатором финансирования данного проекта является Внешэкономбанк. Срок эксплуатации головного участка дороги Концессионером составляет 30 лет²³.

На данный момент ГК «Автодор» проводит конкурс на заключение концессионного соглашения на строительство и эксплуатацию участка Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области (пусковой комплекс № 3 и № 4) общей протяженностью 201,8 км. Объем инвестиций в проект должен составить 165 миллиардов рублей, из них 60% – государственное финансирование и 40% – частное для участка № 3 и 65% – государственное финансирование и 35% – частное для участка № 4. Сроки заключения концессионного соглашения для участка № 3-31 год, для № 4-30 лет. Сроки строительства дороги – 2016-

2018 гг. Подробный анализ проектов по строительству и эксплуатации федеральных автомобильных дорог, реализуемых ГК «Автодор» в рамках концессионного соглашения, представлен в табл. 8.

В стадии подготовительных работ ГК «Автодор» находится проект «Проектирование, реконструкция и эксплуатация на платной основе автомобильной дороги М-1 «Беларусь» на участке км 33- км 132 в Московской и Смоленской области» протяженностью 99 км. Концессионное соглашение планируется заключить на 30 лет. Сроки строительства дороги – 2015-2018 гг. Объем запланированных инвестиций – 98 млрд. рублей, из них 76% – государственное финансирование, а 24% – частное. Кроме того, в настоящее время готовится к конкурсу проект «Строительство и эксплуатация автомобильной дороги М-4 «Дон» на участке км 633 – км 715» протяженностью 84 км. Стоимость проекта составляет 40,7 миллиардов рублей, из них 75% – государственное финансирование, а 25% – частное. Срок концессионного соглашения – 30 лет. Сроки строительства 2015-2018 гг.

Также, в рамках концессионного

соглашения ГК «Автодор» запланирована реализация проекта «Новый выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-7 «Волга» на участке МКАД – км 60 (обходы г. Балашиха, Ногинск). Протяженность автомобильной дороги составляет 69 км. Концессионное соглашение планируется заключить на срок – 30 лет. Стоимость проекта – 60,7 миллиардов рублей, из них 52% – государственное финансирование, а 48% – частное. Сроки строительства объекта – 2017-2020 гг.

Основной моделью для реализации проекта по строительству и эксплуатации федеральных автомобильных дорог в рамках концессионного соглашения является: проектирование-строительство-управление-передача (DBOT). Государственной компанией «Автодор» применяются два типа концессионных соглашений:

Схема концессионного соглашения с прямым сбором платы (direct toll) подразумевает выполнение инвестором комплекса работ по строительству и эксплуатации объекта концессионного соглашения (участка автомобильной дороги) на принципах смешанного финансирования сторонами концессионного соглашения²⁴.

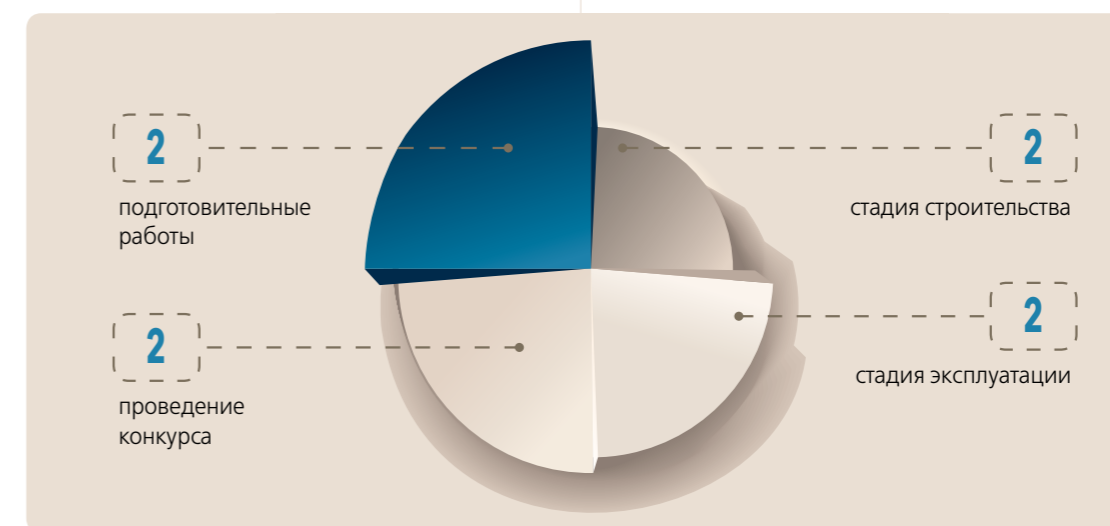


Рис. 14. Статус концессионных соглашений по проектам ГК «Автодор»

²³ Концессии, изменившие мир. Иллюстрированное популярное издание/С.И. Бик, А.С. Радзиевский. Москва: Издательство «Коттон лейбл», 2014. – 224 с. – 576 ил.

²⁴ <http://www.russianhighways.ru/> – официальный сайт Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Объект концессионного соглашения передается концессионеру во временное пользование на период действия соглашения. Источником финансирования затрат на стадии эксплуатации, а также возврат вложенных инвестиций на стадии строительства является сбор концессионером платы с пользователей объекта концессионного соглашения в свою пользу. Срок данного вида соглашения составляет от 25 до 30 лет.

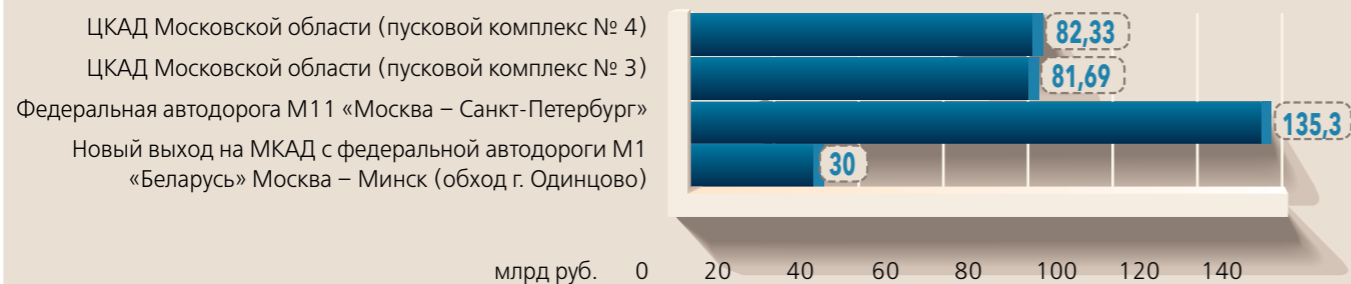
Схема концессионного соглашения с эксплуатационным платежом (availability payments) подразумевает выполнение инвестором комплекса работ по строительству и эксплуатации объекта концессионного соглашения (участка автомобильной дороги) на принципах смешанного финансирования сторонами концессионного соглашения. Концессионер осуществляет сбор платы с пользователей объекта концессионного соглашения в пользу концедента. Источником финансирования затрат на стадии эксплуатации является эксплуатационный платеж концессионеру со стороны концедента. Возврат вложенных концессионером

инвестиций осуществляется поэтапно в течение оговоренного в соглашении срока возврата инвестиций с нормой доходности. Срок данного вида соглашения составляет от 25 до 30 лет⁸.

Отличие между концессионными соглашениями по схеме прямого сбора платы (direct toll) и схеме эксплуатационного платежа (availability payment) заключается в концепции расчетов между сторонами на эксплуатационной стадии инвестиционного контракта⁸.

Реализация инфраструктурных проектов в дорожной отрасли представляется перспективной также в свете принятых поправок, позволяющих осуществлять прямые платежи концедента концессионеру в проектах по развитию дорожной отрасли. Изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115 «О концессионных соглашениях», вступающие в силу с 1 февраля 2015 года, включают остановочные пункты в перечень объектов концессионного соглашения, что значительно расширит возможность применения концессии в автомобильной инфраструктуре.

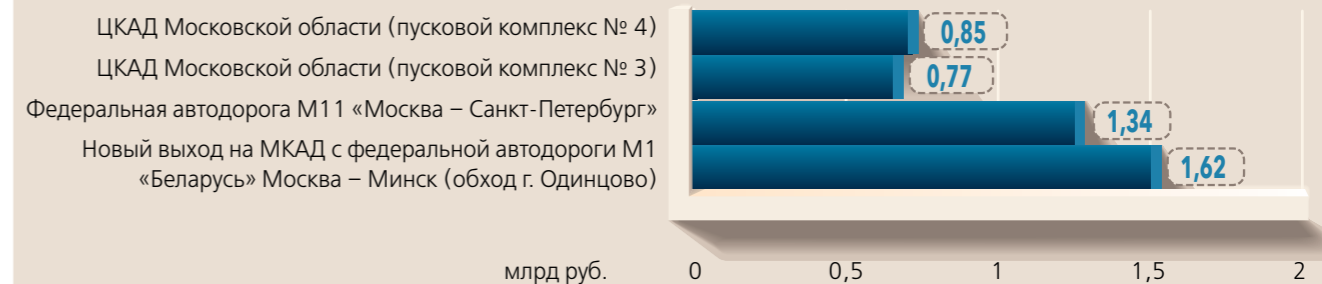
Рис. 15. Стоимость реализации проектов по строительству и эксплуатации федеральных автомобильных дорог в рамках концессионного соглашения



	Строительство и эксплуатация			
	нового выхода на МКАД с федеральной автодороги М1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово)	федеральной автодороги дороги М11 «Москва – Санкт-Петербург»	ЦКАД Московской области (пусковой комплекс №3)	ЦКАД Московской области (пусковой комплекс №4)
Местоположение	Московская область	Московская, Тверская, Новгородская, Ленинградская области.	Московская область	Московская область
Стоимость проекта (млрд. руб)	30	135,3	81,69	82,33
Государственное финансирование	33%	47%	60%	65%
Частное финансирование	67%	53%	40%	35%
Тип контракта	Концессионное соглашение	Концессионное соглашение	Концессионное соглашение с платой концедента	Концессионное соглашение с платой концедента
Срок контракта	30 лет	30 лет	31 год	30 лет
Сроки проведения конкурса	2009	2009	2014-2015	2014-2015
Сроки строительства	2010-2013	2011- 2014 (головной участок)	2016-2018	2016-2018
Стадия	Эксплуатация	Строительство/ Эксплуатация	Проведение конкурса	Проведение конкурса
Концедент	ГК «Автодор»	ГК «Автодор»	ГК «Автодор»	ГК «Автодор»
Концессионер	ОАО «Главная дорога»	Северо-Западная концессионная компания	-	-

Таблица 8. Анализ проектов по строительству и эксплуатации федеральных автомобильных дорог в рамках концессионного соглашения

Рис. 16. Стоимость строительства 1 км автомобильной дороги в рамках концессионного соглашения



ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАКТИКИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

При проведении данного исследования были сформулированы ключевые тренды заключения концессионных соглашений в Российской Федерации, которые позволят выстроить региональную политику в данной сфере:

1. Появление новых групп объектов, в отношении которых будут заключаться концессионные соглашения (банно-прачечные комплексы, системы наружного освещения, системы фото-видео фиксации) связано в первую очередь с нехваткой бюджетных средств для планомерного развития инфраструктуры и в перспективе может стать примером для тиражирования в другие субъекты для решения задачи привлечения дополнительных инвестиций в экономику.
2. Расширение случаев применения контрактов жизненного цикла в рамках Федерального закона «О контрактной системе» в отношении социальных объектов может замедлить развитие концессионного механизма в данной сфере, так как создает риски конкуренции форм реализации проектов.
3. В соответствии с законодательными изменениями наиболее популярными видами объектов для заключения концессионных соглашений будут системы коммунальной инфраструктуры.

В связи с этим необходимы детальные рекомендации (руководства) по структурированию не капиталоемких проектов в сфере коммунальной инфраструктуры.

4. В случае принятия Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации» в текущей редакции, наиболее распространённым предметом для заключения концессионных соглашений будет реконструкция.
5. Применение механизма заключения концессионных соглашений по инициативе частных лиц будет стимулировать внедрение единой методики оценки концессионных проектов.
6. Последние законодательные изменения в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» будут способствовать развитию нормативно-правой базы для подготовки, заключения, исполнения концессионных соглашений на региональном уровне.
7. Прогнозируется значительное увеличение интереса со стороны федеральных органов исполнительной власти и институтов развития (выпуск отдельных методических рекомендаций по подготовке концессионных соглашений в отраслях инфраструктуры).

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНЦЕССИОННОГО МЕХАНИЗМА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОРГАНАМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Министерству экономического развития:

- консолидировать позицию и подходы отраслевых Министерств (в частности Минздрава России, Минспорта России, Минстроя России и др.) в отношении рекомендаций по заключению концессионных соглашений в отраслях инфраструктуры и направить в субъекты РФ единый документ;
- совместно с Минтрансом России проработать вопрос включения в перечень объектов, относящихся к элементам обустройства дорог систем фото и видео фиксации.

Министерству финансов Российской Федерации:

- дать разъяснения по использованию бюджетных субсидий и бюджетных инвестиций для финансирования обязательств концедента по концессионным соглашениям, а также по использованию платы концедента;
- дать разъяснения в части начисления НДС и налога на прибыль в отношении объектов концессионного соглашения.

Центральному банку Российской Федерации:

- рассмотреть возможность введения специального регулирования выпуска и обращения облигаций концессионера, а также установления специальных условий включения таких ценных бумаг в ломбардный список Центрального банка.

Министерству строительства и ЖКХ:

- подготовить разъяснения по заключению концессионных соглашений по новым правилам в сферах: водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения;

Министерству здравоохранения Российской Федерации:

- синхронизировать мероприятия, направленные на развитие государственно-частного партнерства на 2015-2016 гг. с проводимой Минэкономразвития России работой в части разработки критериев рейтинга субъектов по развитию государственно-частного партнерства (в том числе методики расчета для концессий), мониторинга реализации проектов ГЧП (в т. ч. концессионных соглашений).

РЕГИОНАЛЬНЫМ ОРГАНАМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:

- разработать нормативные правовые акты в развитие Федерального закона «О концессионных соглашениях» в части вопросов, касающихся межведомственного взаимодействия при реализации концессионных проектов, рассмотрения предложения по инициативе частных лиц, организации совместного конкурса и др;
- провести анализ концессионных

соглашений, заключенных в отношении муниципальной собственности, особенно в части условных обязательств публично-правовых образований в рамках соглашения, в том числе вероятности и степени негативного воздействия на бюджет в случае их возникновения;

- организовать процесс подготовки специалистов публично-правовых образований для совершенствования процесса практики заключения концессионных соглашений.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Годы	Хронология изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях»
2007	<ul style="list-style-type: none"> ■ В объект концессионного соглашения включены искусственные земельные участки, предназначенные для создания и (или) реконструкции гидротехнических сооружений портов. ■ Установлен предельный срок заключения договора аренды земельных участков. ■ Объекты единой системы организации воздушного движения исключены из перечня объектов концессионного соглашения.
2008	<ul style="list-style-type: none"> ■ Установлен запрет обращения взыскания по долгам концессионера на его права в отношении объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру имущества. ■ Установлена возможность осуществлять отдельные права и обязанности концедента уполномоченными концедентом органами и юридическими лицами. ■ Расширен ряд функций, выполняемых конкурсной комиссией. ■ Дополнены случаи, при которых концессионная плата по концессионному соглашению может не устанавливаться. ■ Скорректированы условия, содержащиеся в решении о заключении концессионного соглашения, и т. д.
2009	<ul style="list-style-type: none"> ■ Установлена возможность осуществления ГК «Автодор» полномочий концедента. ■ Установлены случаи изменения проекта концессионного соглашения.
2010	<ul style="list-style-type: none"> ■ Системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства в качестве объектов концессионного соглашения на момент его заключения могут принадлежать государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения. ■ Установлена возможность заключения прямого соглашения в отношении объектов ЖКХ. ■ Установлен порядок замены концессионера в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих обязанностей перед кредитором. ■ Дополнены существенные условия концессионного соглашения, заключенного в отношении объектов ЖКХ. ■ Установлен перечень существенных нарушений условий концессионного соглашения концедентом. ■ Установлены случаи изменения условий концессионного соглашения при осуществлении концессионером деятельности по регулируемым тарифам. ■ Закреплена обязанность органов регулирования устанавливать тарифы и надбавки к тарифам с использованием долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера, установленных в концессионном соглашении. ■ Дополнен перечень ситуаций, в которых концессионное соглашение заключается без проведения конкурса, и т. д.
2011	<ul style="list-style-type: none"> ■ В перечне объектов концессионного соглашения исключено целевое назначение искусственных земельных участков. ■ Скорректирован перечень объектов системы коммунальной инфраструктуры.

Хронология изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях»²⁵

²⁵ Аналитический обзор: «Ключевые изменения в закон о концессионных соглашениях приняты», юридическая фирма Vegas Lex, Москва, 2014



**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