

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИОННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ В РОССИИ

© 2018 **Панова Татьяна Владимировна**

кандидат экономических наук, доцент кафедры Государственная политика ф-та Политологии
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Москва, Ленинские горы, д. 1
E-mail: planetaart@gmail.com

В России на сегодняшний день, партнёрские отношения между государством и бизнесом пока носят характер намерений. И причиной тому, является несовершенство правовых и институциональных механизмов, обеспечивающих развитие государственно-частного партнёрства.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, институты, механизмы, концессионные соглашения в сфере здравоохранения.

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) — эффективный инструмент в сфере привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, за которую, как правило, несёт ответственность государство. ГЧП позволяет не только привлекать дополнительные внебюджетные средства для реализации проектов в сфере общественной инфраструктуры, но формировать доброжелательные партнёрские отношения между гражданским обществом, государством и бизнесом. Так, развитие институтов и механизмов государственно-частного партнёрства, механизмов взаимодействия государства, бизнеса и структур гражданского сообщества является одним из приоритетных направлений формирования институциональной среды инновационного развития, обозначенных в Стратегии социально — экономического развития России до 2025 года.

В России на сегодняшний день, партнёрские отношения между государством и бизнесом пока носят характер намерений. И причиной тому, является несовершенство правовых и институциональных механизмов, обеспечивающих развитие государственно-частного партнёрства. Поэтому поиск путей повышения эффективности развития института ГЧП в России является весьма актуальным и важным.

Концессия является одной из основных форм ГЧП, устанавливающая новые отношения на инфраструктурные объекты государственной собственности. Последние 15 лет в России активно используются концессионные инструменты. На начало 2017 года реализуются около 2200 инфраструктурных проектов в форме концессионных соглашений [1].

Основополагающим законом стал Федераль-

ный закон № 115 — ФЗ «О концессионных соглашениях в Российской Федерации», принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ 21 июля 2005 года (далее — Закон № 115) и ряд типовых соглашений для отдельных сфер деятельности. Несмотря на развитие законодательства в сфере регулирования концессионных инструментов, возникает много вопросов, требующих дополнительного разъяснения.

Сложно не согласиться с мнением ученых о том, что «...главными проблемами на пути концессий являются: недостаточный уровень развития подзаконной нормативной базы, отсутствие в России системы управления концессиями и низкий уровень подготовки кадров в системе государственного и муниципального управления, способных квалифицированно подготавливать и заключать договоры концессий» [2]. Это подтверждает анализ судебной и антимонопольной практики за 2017 год. Так, антимонопольный орган при рассмотрении жалобы самостоятельно выявил иные возможные основания для отмены торгов. Яркими примером тому является так называемое «Башкирское дело» [3], касающиеся возможного размера оплаты концедента и дело, касающиеся лиц, которые могут подтверждать соответствие требованиям предварительного отбора при проведении конкурса — «дело ХМАО» [4].

Речь шла, в первую очередь, о толковании ч. 13 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Антимонопольные органы пришли к выводу, что возмещение всех подтвержденных затрат на создание объекта концессионного соглашения не предусмотрено данной нормой (решение ФАС России от 31.01.2017 по делу № Т-7/17). Ука-

занное решение было впоследствии отменено Девятым арбитражным апелляционным судом, который отметил, что предусмотренные ч. 13 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» плата концедента и (или) финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения имеют разную правовую природу и представляют собой различные инструменты финансирования; запрет финансирования расходов концессионера полностью установлен в отношении капитального гранта, а не платы концедента, которая также может покрывать расходы на создание объекта (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 г. № 09АП-33753/2017, 09АП-34801/2017 по делу № А40-23141/17).

Для реализации концессионных проектов, как правило, создается специальная проектная компания и соответствие требованиям предварительного отбора при проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения может подтверждаться концессионером, его участниками, акционерами (третьими лицами). Но УФАС Ханты-Мансийского автономного округа — Югра при толковании положений конкурсной документации, предусматривающей возможность подтверждения соответствия требованиям предварительного квалификационного отбора иными, помимо концессионера, лицами, а также положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», связанных с таким подтверждением, пришел к выводу о том, что такие положения конкурсной документации противоречат Закону о концессии (Решения УФАС ХМАО — Югры от 22.02.2017 № 05/24/ОТ-1102; № 05-24/ОТ-1104; № 05-24/ОТ-1105). Арбитражный суд Западно-Сибирского округа пришел к выводу о том, что в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» не определен круг лиц, которые могут подтвердить соответствие требованиям предварительного квалификационного отбора, следовательно, подтверждение соответствия указанным требованиям третьими лицами допускается (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.12.2017 № Ф04-5524/2017 по делу № А75-5367/2017) [5].

Остается не разрешенным и вопрос в отношении помещений как самостоятельных

объектов концессионных соглашений в сфере здравоохранения. Данный вопрос несёт в себе серьёзный правовой риск, который в любой момент может стать препятствием для реализации инвестиционных проектов на основе концессионных соглашений на федеральном и региональном уровнях. Так по данным Минздрава РФ, только концессионных соглашений в отношении помещений как самостоятельных объектов концессионных соглашений в сфере здравоохранения реализуется одновременно в нескольких регионах порядка 5 проектов.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115 — ФЗ «О концессионных соглашениях» под объектом «концессионного соглашения» понимается недвижимое имущество или движимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением».

Пунктом 1 ст. 1 Федерального закона от 03.07.2016 № 315 — ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившим в силу 01.01.2017, в пункт 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ внесены изменения, согласно которым к недвижимым вещам относятся жилые и нежилые помещения, а также предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машиноместа), если границы таких помещений, частей зданий или сооружений описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учёте порядке.

С 01.01.2017 государственный кадастровый учёт и государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218 — ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218 —ФЗ), в силу ст. 1 которого помещения являются объектами недвижимости, государственный кадастровый учёт которых и государственная регистрация прав на которые осуществляется в порядке, установленном Законом № 218 — ФЗ. Согласно ст. 14 Закона № 218 — ФЗ кадастровый учёт и (или) государственная регистрация прав осуществляется на основании заявления, за исключением установленных Законом № 218 — ФЗ случаев, и документов, поступивших в орган

регистрации прав в установленном Законом № 218 –ФЗ порядке.

В соответствии с частью 3 ст. 3 Закона № 115 — ФЗ к реконструкции объекта концессионного соглашения относятся мероприятия по его переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения.

Но согласно подпункту 14 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ под реконструкцией объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) понимается изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объёма), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального

строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Таким образом, определение реконструкции в Законе 115 — ФЗ не тождественно определению реконструкции в Градостроительном кодексе РФ, что позволяет концессионеру производить улучшение имущества без получения разрешения на реконструкцию и ввод в эксплуатацию. Представляется необходимым внести изменения в Закон № 115 — ФЗ, предусматривающих особенности реконструкции и эксплуатации концессионером такого имущества.

Совершенствование нормативно-правовой базы концессионных соглашений должно соответствовать лучшим мировым стандартам, учитывать российскую региональную, муниципальную, отраслевую и ведомственную специфику, тем самым активизируя развитие государственно-частного партнёрства в России.

Библиографический список

1. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». — М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.
2. Зельднер А.Г., Варнавский В.Г., Мочальников В.Н., Сильвестров С.Н. Основы государственное-частного партнёрства (теория, методология, практика). М., 2015. С. 49.
3. Постановление Девятого апелляционного суда от 04.09.2017 г. № 09 АП 33753/2017, 09АП –34801/2017 по делу № А40–23141/17
4. Решение и предписание Комиссии УФАС по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре от 22.02.2017
5. <https://investinfra.ru/gchp-kontsessii-i-investitsii/kolichestvo-rassmotrennyh-del-antimonopolnymi-organi-i-arbitrazhnyimi-sudami-v-2017-godu-ostavalos-stabilno-vysokim.html>

Поступила в редакцию 21.06.2018 г