

**Формирование  
правовой базы  
реализации  
концессионных  
проектов в Российской  
Федерации**

**Олег Шахов**

# **Олег Федорович Шахов**

# **Формирование правовой**

# **базы реализации**

# **концессионных проектов**

# **в Российской Федерации**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=70364776](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70364776)*

*SelfPub; 2024*

## **Аннотация**

Сотрудничество между государственными учреждениями и частными предприятиями существует в современной России более пятнадцати лет. Но оно длительное время представляло собой бессистемный, хаотичный процесс, получало противоречивую оценку, а поэтому особого внимания к его анализу со стороны политиков, ученых и практиков не проявлялось за исключением сферы социально-трудовых отношений, где социальный диалог приобрел конкретные институциональные формы. Тема концессий не нова для России. В 1922–1927 гг., когда Россия проводила новую экономическую политику (НЭП), в страну поступило более 2000 концессионных предложений, из них было реализовано около 10 %. В рамках концессий в европейской части России заработало несколько тысяч предприятий, как в тяжелой промышленности, так и в

области энергоснабжения. Концессионеры, в частности, помогли реализовать знаменитый план ГОЭЛРО (т. н. «электрификацию всей страны»).

# **Олег Шахов**

## **Формирование правовой базы реализации концессионных проектов в Российской Федерации**

*Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы / Под общ. ред. А.А. Зверева; При содействии Комитета по экономической политике и предпринимательству Федерального Собрания Российской Федерации. М.: ЕБPP, 2009.*

### **Олег Федорович Шахов**

Вице-президент Центра управленческих, экономических и правовых инициатив «Стратегия», кандидат экономических наук

Сотрудничество между государственными учреждениями и частными предприятиями существует в современной России более пятнадцати лет. Но оно длительное время представляло собой бессистемный, хаотичный процесс, получало противоречивую оценку, а поэтому особого внимания к его анализу со стороны политиков, ученых и практиков не про-

являлось за исключением сферы социально-трудовых отношений, где социальный диалог приобрел конкретные институциональные формы.

Тема концессий не нова для России. В 1922–1927 гг., когда Россия проводила новую экономическую политику (НЭП), в страну поступило более 2000 концессионных предложений, из них было реализовано около 10 %. В рамках концессий в европейской части России заработало несколько тысяч предприятий, как в тяжелой промышленности, так и в области энергоснабжения. Концессионеры, в частности, помогли реализовать знаменитый план ГОЭЛРО (т. н. «электрификацию всей страны»).

Тема концессий опять возникла одновременно с темой приватизации в 1991 году, когда была подготовлена первая версия законопроекта по концессиям, но развития, в отличие от приватизационных механизмов, не получила, поскольку база для реализации проектов на условиях концессии отсутствовала.

Не все идеи, которые закладывались в закон о концессиях в 1995–1996 гг. (Верховный совет РСФСР принял аналогичный закон еще в 1993 году, но на него было наложено вето Президентом РФ), вошли в его окончательный текст. В целом, наверное, это и к лучшему, хотя об отдельных деталях можно поспорить. Решение одобрить закон можно назвать актом политической воли – дискуссии по каждой спорной позиции можно было продолжать еще не один десяток лет.

В 2005 г. на свет снова появился закон о концессиях. Правда, он довольно сильно отличался от первоначального варианта 10-летней давности и все области экономики также не охватывал. В нем были четко определены всего лишь 14 объектов инфраструктуры, к которым допускался частный капитал. В их числе разнообразные дороги, метрополитен, морские и речные порты, аэродромы, гидротехнические сооружения, системы коммунальной инфраструктуры и т. д. Тем не менее, федеральный закон № 115 “О концессионных соглашениях” был оперативно принят Госдумой 21 июля 2005 году, как раз перед летними депутатскими каникулами.

Однако инвесторы сразу заговорили о том, что принятие закона о концессиях решало скорее политические, нежели экономические задачи.

В июне 2005 года эксперты говорили, что закон «О концессионных соглашениях» снимает последние серьезные барьеры на пути широкого распространения в России государственно-частных партнерств.

Целями данный федеральный закон определил привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Закон «О концессионных соглашениях» регулирует отно-

шения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения.

Впервые в РФ было законодательно сформулировано определение концессионного соглашения: по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (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 деятельности.

Объектом концессионного соглашения федеральный закон № 115 определил состав следующего имущества:

1. автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств;
2. объекты железнодорожного транспорта;
3. объекты трубопроводного транспорта;

4. морские и речные порты, в том числе гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктуры;

5. морские и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки;

6. аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;

7. объекты производственной и инженерной инфраструктуры аэропортов;

8. объекты единой системы организации воздушного движения;

9. гидротехнические сооружения;

10. объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

11. системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов; объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений; объекты, предназначенные для благоустройства территорий;

12. метрополитен и другой транспорт общего пользования;

13. объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма;

14. объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.



По мнению экспертов, более-менее успешно в рамках концессий – таких, какими их определил действующий закон, – инвесторы могли бы работать с такими объектами, как дороги, в частности, автомобильные.

Закон определил две стороны концессионного соглашения:

1) концедент – Российская Федерация, от имени которой выступает правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления;

2) концессионер – 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.

Определение сторон концессионного соглашения полностью соответствует международному определению.

В соответствии с ФЗ № 115, концессионное соглашение должно включать в себя следующие существенные условия:

1) обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, соблюдению сроков его создания и (или) реконструкции;

- 2) обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- 3) срок действия концессионного соглашения;
- 4) состав и описание, в том числе технико-экономические показатели объекта концессионного соглашения;
- 5) порядок предоставления концессионеру земельных участков, предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и срок заключения с концессионером договоров аренды (субаренды) этих земельных участков (в случае, если заключение договоров аренды (субаренды) земельных участков необходимо для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением);
- 6) цели и срок использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения.

Утверждено типовое соглашение, по которому должны работать концессионеры. Но если найдется желающий заключить договор о концессии, то практически он не будет знать, как правильно составить такой контракт. Однако это технологическая проблема и она решаема, хотя процедура ведомственных согласований достаточно длительная. Важно не допустить перегибов и найти баланс между двумя позициями – частных инвесторов и государства.







При создании объекта концессионного соглашения наиболее значимым результатом для государства является его качество. В законе прописана такая статья как «Ответственность концессионера за качество объекта концессионного соглашения», которая предусматривает следующее:

1. Концессионер несет ответственность перед концедентом за допущенное при создании и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения нарушение требований, установленных концессионным соглашением, и (или) требований технических регламентов, проектной документации, иных обязательных требований к качеству созданного и (или) реконструированного объекта концессионного соглашения.

2. В случае, если допущено нарушение требований, концедент вправе потребовать от концессионера безвозмездного устранения такого нарушения в установленный концедентом разумный срок.

3. Концедент вправе потребовать от концессионера возмещения причиненных убытков в случае, если нарушение требований не было устранено в установленный концедентом разумный срок или является существенным.

4. Ответственность за качество объекта концессионного соглашения концессионер несет перед концедентом в течение срока, установленного концессионным соглашением, или, если такой срок не установлен, в течение пяти лет

со дня передачи этого объекта концеденту. В случае, если срок, установленный концессионным соглашением, составляет менее чем пять лет и нарушение требований к качеству созданного и (или) реконструированного объекта концессионного соглашения обнаружено по истечении данного срока, но в течение пяти лет со дня передачи этого объекта концеденту концессионер несет ответственность перед концедентом при условии, что концедент докажет, что такое нарушение было допущено до дня передачи этого объекта концеденту или по причинам, возникшим до дня передачи.

По мнению экспертов, недостаточно расписана процедура расторжения концессионного соглашения. Закон выделяет всего три причины расторжения концессионного соглашения:

- 1) по истечении срока действия концессионного соглашения;
- 2) по соглашению сторон;
- 3) в случае досрочного расторжения концессионного соглашения на основании решения суда.

Рассматривая закон, можно отметить, что он был написан с целью привлечения иностранного капитала. В него включена такая статья, как «Гарантии равноправия концессионеров», которая регламентирует, что концессионерам, в том числе концессионерам – иностранным юридическим лицам, гарантируются равные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, правовой режим де-

тельности, исключая применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельности продукцией и доходами. При осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, концессионеру также гарантируется защита его прав и законных интересов, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, другими федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Закон “О концессионных соглашениях” является законом прямого действия – он подробно расписывает процедуру конкурсного отбора концессионеров. На взгляд потенциальных инвесторов, ее критерии необходимо пересмотреть. Как отметили специалисты фонда “Институт экономики города”, немногие страны столь детально, как Россия, регулируют процесс выбора концессионера, включая порядок подачи документов, этапы конкурсного отбора, их предельные сроки и т. д. Инвесторов отпугивает тот колоссальный объем информации, который надо представить на конкурс. Они не боятся раскрыть свои карты, просто стоимость необходимой для конкурса документации может составить до 30 % от стоимости проекта. А никакой гарантии, что они выиграют конкурс, у них нет.

В ноябре 2007 года вышел федеральный закон РФ № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный закон регулирует отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации. Действие настоящего федерального закона распространяется на все автомобильные дороги в Российской Федерации, независимо от их форм собственности и значения.



Глава 7 данного закона говорит об использовании платных автомобильных дорог в РФ, где отдельная статья (№ 38) посвящена строительству, реконструкции и использованию платных автомобильных дорог на основе концессионных соглашений:

1. Строительство, реконструкция и использование платных автомобильных дорог могут осуществляться на основе концессионных соглашений, в соответствии с настоящим федеральным законом и законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

2. Концессионное соглашение в отношении платной автомобильной дороги, помимо установленных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях существенных условий, должно содержать:

1) порядок и условия установления и изменения платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге и порядок взимания такой платы;

2) обязательство концессионера по заблаговременному предоставлению участникам дорожного движения информации о наличии по пути их следования платной автомобильной дороги, ее протяженности, стоимости проезда по ней, а также о возможности бесплатного альтернативного проезда;

3) способы обеспечения концессионером исполнения своих обязательств по концессионному соглашению, в том чис-

ле по страхованию риска утраты или повреждения платной автомобильной дороги;

4) порядок передачи концеденту платной автомобильной дороги по истечении срока действия концессионного соглашения.

3. Концессионное соглашение в отношении платной автомобильной дороги, помимо установленных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях и частью 2 настоящей статьи существенных условий, может содержать следующие условия:

1) обязательства концедента по принятию на себя части расходов на проектирование, строительство, реконструкцию платной автомобильной дороги;

2) порядок и сроки подготовки проектной документации платной автомобильной дороги, ее участков;

3) обязательство концессионера в отношении капитального ремонта, ремонта и содержания платной автомобильной дороги;

4) требования к обеспечению пропускной способности и режиму использования платной автомобильной дороги;

5) обязательства концедента по выплате компенсации концессионеру в случае недостижения в процессе использования установленных концессионным соглашением показателей интенсивности движения и состава транспортных средств, а также условия и порядок расчета и выплаты указанной компенсации;

6) порядок перечисления концессионером всех или части доходов, полученных от использования платной автомобильной дороги;

7) обязательства концедента по компенсации концессионеру расходов, связанных со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием платной автомобильной дороги, в случае, если получателем доходов, полученных от использования платной автомобильной дороги, является концедент, а также порядок выплаты указанной компенсации;

8) порядок и условия взаимодействия концессионера с органом или организацией, которым передается осуществление части полномочий и функций концедента;

9) основания и порядок расторжения концессионного соглашения и определение объема обязательств концедента по компенсации расходов и возмещению убытков концессионера, в связи с досрочным расторжением концессионного соглашения;

10) ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по концессионному соглашению;

11) порядок и условия продления срока действия концессионного соглашения;

12) порядок разрешения споров между сторонами;

13) иные условия, не противоречащие настоящему федеральному закону, законодательству Российской Федерации

о концессионных соглашениях и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

4. Концедентом от имени Российской Федерации выступает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства.

Соответственно, в данном законе прописаны четкие условия и критерии для концедента и для концессионера, что еще в большей степени разграничивает обязанности и риски концедента и концессионера, он также четко оговаривает пункты концессионного соглашения. В законе урегулированы вопросы осуществления дорожной деятельности, в том числе, вопросы проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог, а также установлены особенности использования земельных участков, предназначенных для размещения автомобильных дорог.

Законом регламентируются порядок и условия принятия решений об использовании автомобильной дороги на платной основе, а также устанавливаются основания прекращения и приостановления такого использования.

Следовательно, процесс по реализации проекта будет проходить более четко, структурировано, а, главное, понятно для заказчика и исполнителя.

*Материал предоставлен автором в бытность Генеральным*

*директором ФГУ «Дороги России»*