

УДК 334.021
ББК 65.291

И.М. ШОР

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ*

Ключевые слова: концессия, концессионная деятельность, концессионное соглашение, нормативно-правовая база.

Статья посвящена актуальной проблеме регулирования концессионной деятельности. Современная практика показывает, что в процессе осуществления концессионной деятельности обеспечивается оптимальное сочетание государственных и частных ресурсов для решения приоритетных социально-экономических задач. Цель статьи заключается в комплексном исследовании нормативно-правовой базы регулирования концессионной деятельности в Волгоградской области. Выявляются и анализируются актуальные проблемы формирования нормативно-правовой базы регулирования концессионной деятельности в Волгоградской области. Предлагаются пути решения данных проблем с учетом современных условий хозяйствования. По мнению автора, решение проблем, связанных с ограничением способов обеспечения исполнения обязательств по концессии, установлением минимального и максимального срока заключения концессионного соглашения, переходом объектов инфраструктуры в собственность концессионера и др., позволит активизировать концессионную деятельность в регионе, что благоприятно отразится на показателях его социально-экономического развития. В процессе исследования применялся системный подход к раскрытию проблемных вопросов нормативно-правового регулирования концессионной деятельности. Основные результаты исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти, а также в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий.

I. SHOR

REGULATORY FRAMEWORK OF CONCESSIONARY ACTIVITIES REGULATION IN VOLGOGRAD REGION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Key words: concession, concessionary activities, concessionary agreement, regulatory framework.

The article is devoted to an urgent problem of concessionary activities regulation. Current practice shows that in the course of concessionary activities the optimum combination of state and private resources for the solution of priority social and economic tasks is provided. The purpose of article consists in a complex research of regulatory framework for concessionary activities regulation in Volgograd region. Urgent problems of regulatory framework formation of concessionary activities regulation in Volgograd region are revealed and analyzed. Solutions of these problems taking into account modern conditions of managing are offered. According to the author, solution of problems concerning restriction of ways for concession obligations performance, establishment of minimum and maximum closing date of concessionary agreements, transition of infrastructure objects to concessionary property, etc., will allow to stir up concessionary activities in the region that will favorably influence indicators of its social and economic development. System approach to disclosure of problematic issues of legal and regulatory framework for concessionary activities regulation was applied in the study. The main results of the research can be used in activities of public authorities as well as in educational process when delivering lectures and in practical training.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта № 16-12-34017.

На сегодняшний день основными законодательными актами, регулирующими концессионную деятельность на уровне Волгоградской области, являются Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹ и Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². При этом, если на территории Волгоградской области до 23 июня 2016 г. действовал Закон Волгоградской области от 29.11.2011 г. № 2257-ОД об участии Волгоградской области в государственно-частном партнерстве на уровне Волгоградской области, то в отдельных административно-территориальных образованиях (Николаевский муниципальный район³, Калачевский муниципальный район⁴, Клетский муниципальный район⁵, Камышинский муниципальный район⁶ и др.) до сих пор продолжают действовать нормативные акты об участии в муниципально-частном партнерстве.

В отношении незаконодательных актов по концессионной деятельности отметим Постановления Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от 26.11.2013 г. № 1071 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении от имени Российской Федерации государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств», Постановление Правительства РФ от 03.06.2014 г. № 510 «Об утверждении Правил дисконтирования величин при оценке конкурсных предложений на право заключения концессионных соглашений и договоров аренды в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2014 г. № 368 «Об утверждении Правил предоставления ан-

¹ О концессионных соглашениях: Фед. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Рос. газета. 2005. № 161, 26 июля.

² О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ // Рос. газета. 2015. № 156, 17 июля.

³ Об утверждении Положения об участии администрации Николаевского муниципального района Волгоградской области в муниципально-частном партнерстве: постановление администрации Николаевского муниципального района Волгоградской области от 17.08.2015 г. № 684 // Заволжье. 2015. № 82, 21 окт.

⁴ Об утверждении Положения об участии Калачевского муниципального района Волгоградской области в муниципально-частном партнерстве: решение Калачевской районной Думы Волгоградской области от 30.06.2015 г. № 91 // Борьба. 2015. № 84, 14 июля.

⁵ Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в Клетском муниципальном районе: постановление администрации Клетского муниципального района Волгоградской области от 26.06.2015 г. № 392 // Дон. 2015. № 84, 14 июля.

⁶ Об утверждении Положения об участии Камышинского муниципального района в муниципально-частном партнерстве: решение Камышинской районной Думы Волгоградской области от 28.05.2015 г. № 24/96 // Уездные Вести Камышинского района. 2015. № 22, 4 июня.

тимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения» и др.), Волгоградской области и ее административно-территориальных образований (Постановление Правительства Волгоградской области от 07.05.2014 г. № 243-п «Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Волгоградской области и концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Волгоградская область, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств»¹, Постановление Волгоградского горсовета народных депутатов от 15.12.2000 г. № 21/297 «О принятии Положения о порядке предоставления в пользование и изъятия муниципального недвижимого имущества»², Постановление администрации городского округа – г. Волжский Волгоградской области от 28.10.2015 г. № 7200 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении муниципальных контрактов на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа – город Волжский Волгоградской области и концессионных соглашений, концедентом по которым выступает муниципальное образование городской округ город Волжский Волгоградской области, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств»³ и др.). Также подчеркнем важность принятых на территории Волгоградской области Решений (Решение Волгоградской городской Думы от 16.02.2011 г. № 42/1306 «О принятии Положения о порядке предоставления в пользование и изъятия движимого муниципального имущества»⁴, Решение «О порядке предоставления муниципального имущества, находящегося в собственности городского округа – город Волжский Волгоградской области,

¹ Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Волгоградской области и концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Волгоградская область, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств: постановление Правительства Волгоградской области от 07.05.2014 г. № 243-п // Волгоградская правда. 2014. № 82, 13 мая.

² О принятии Положения о порядке предоставления в пользование и изъятия муниципального недвижимого имущества: постановление Волгоградского горсовета народных депутатов от 15.12.2000 г. № 21/297 // Городские вести. 2001. № 8, 23 янв.

³ Об утверждении Правил принятия решений о заключении муниципальных контрактов на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа – город Волжский Волгоградской области и концессионных соглашений, концедентом по которым выступает муниципальное образование городской округ город Волжский Волгоградской области, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств: постановление администрации городского округа – г. Волжский Волгоградской области от 28.10.2015 г. № 7200 // Волжский муниципальный вестник. 2015. № 55, 3 нояб.

⁴ О принятии Положения о порядке предоставления в пользование и изъятия движимого муниципального имущества: решение Волгоградской городской Думы от 16.02.2011 г. № 42/1306 // Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2011. № 28, 17 марта.

в аренду, в безвозмездное пользование, в доверительное управление, в концессию, на хранение» от 05.07.2013 г. № 376-ВГД¹ и др.).

Анализ действующей нормативно-правовой базы регулирования концессионной деятельности в Волгоградской области позволил выявить следующие проблемы:

1. В отличие от признанного в гражданском праве диспозитивного метода регулирования общественных отношений концессионную деятельность в большей степени характеризует императивность в определении содержания и исполнения концессионного соглашения. В качестве подтверждения данного вывода отметим закрытость перечня критериев при проведении конкурсной процедуры на право заключения концессионного соглашения и выбора победителя конкурса, ограниченность состава и размера выплат при досрочном расторжении контракта, необходимость получения согласия антимонопольного органа на изменение договоров, заключенных в отношении объектов тепло- и водоснабжения.

2. Ограничение способов обеспечения исполнения обязательств по концессии. К примеру, Закон № 38-ФЗ² устанавливает, что закладывать права по концессионному соглашению возможно только в отношении объектов дорожного строительства. Другой пример – Закон № 103-ФЗ³ устанавливает, что используемая стороной соглашения безотзывная банковская гарантия должна быть непередаваемой и соответствовать другим требованиям, утвержденным Правительством РФ к таким гарантиям (ч. 4.1 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях).

3. Недопущение возможности принятия публичным партнером (концедентом) на себя обязанности по прямой плате частному партнеру (концессионеру) при реализации концессионных соглашений без внешнего доходного источника. В качестве исключения выступают концессии в отношении объектов дорожного строительства при условии установления платы концедента по концессионному соглашению в качестве критериев конкурса. Следствием этого является невозможность использования распространенного в международной практике механизма отложенных платежей – Tax Increment Financing (TIF), позволяющего публичному партнеру компенсировать затраты частного партнера на создание объектов инфраструктуры за счет дополнительных поступлений налогов [3. С. 25].

¹ Решение «О порядке предоставления муниципального имущества, находящегося в собственности городского округа – город Волжский Волгоградской области, в аренду, в безвозмездное пользование, в доверительное управление, в концессию, на хранение» от 05.07.2013 г. № 376-ВГД // Волжский муниципальный вестник. 2013. № 41, 12 июля.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и статью 16 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 25.04.2012 г. № 38-ФЗ // Рос. газета. 2012. № 94, 27 апр.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 07.05.2013 г. № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19, 13 мая. Ст. 2330.

4. Наличие возможности участия иностранных юридических лиц в качестве концессионера по концессионному соглашению. Вместе с тем с учетом стратегического и социального характера инфраструктурных отраслей следует исключить возможность привлечения иностранных юридических лиц к заключению концессионных соглашений. Наряду с модернизацией объектов инфраструктуры целью концессионной деятельности должны быть защита интересов национальной экономики и российских граждан, поддержка развития российского бизнеса, пополнение бюджета нашей страны за счет налогообложения доходов, полученных при реализации концессионных соглашений.

5. Отсутствие закрепленного законодательством механизма гарантий возврата вложенных концессионером, но еще не окупившихся средств при досрочном прекращении действия концессионного соглашения по инициативе концедента. Данное обстоятельство ослабляет привлекательность концессии среди частных субъектов и является одной из причин отсутствия широкой практики заключения концессионных соглашений. Очевидный дисбаланс интересов сторон концессионного соглашения заключается в крайне высоких рисках, лежащих на концессионере. Таким образом, в Законе о концессионных соглашениях предлагается закрепить гарантии возврата вложенных концессионером, но еще не окупившихся средств при досрочном прекращении действия концессионного соглашения по инициативе концедента. Вместе с тем порядок и срок осуществления возмещения данных расходов концессионера должны устанавливаться с учетом условий концессионного соглашения.

6. Законодательные пробелы в установлении минимального и максимального срока заключения концессионного соглашения. В ст. 6 Закона о концессионных соглашениях указано, что срок действия соглашения определяется в самом соглашении, учитывая срок создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, объема инвестиционных вложений и срока их окупаемости и других обязательств сторон соглашения. При этом социальный характер инфраструктурных отраслей не позволяет считать такой подход обоснованным. Как правило, инвестиции в объекты инфраструктуры долгосрочные. Поэтому согласимся с позицией ряда авторов, состоящей в том, что «для бизнес-структур чрезвычайно важны... гарантии стабильности в силу долгосрочной окупаемости необходимых вложений и неопределенности их возврата» [1. С. 287; 4. С. 25].

Наиболее эффективные модернизация и управление объектами инфраструктуры возможны при условии планомерной деятельности концессионера в течение достаточно длительного периода времени. Установление короткого срока действия концессионного соглашения определяет рост риска некупаемости проекта, неполучения заданного объема прибыли либо невыполнения обязательств концессионером в установленном объеме. Это обстоятельство может привести к росту концессионером размера тарифов за пользование объектом инфраструктуры, за оказание услуг применительно к соответствующей отрасли инфраструктуры, что снижает социально-экономической эффект от реализации проекта [2. С. 41].

7. Установление возможности перехода объектов инфраструктуры, находящихся в концессии, из публичной собственности в частную собственность

концессионера. Так, при включении объекта концессионного соглашения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, в документ планирования приватизации имущества, которое находится в собственности субъекта Российской Федерации, на период, соответствующий окончанию срока действия соглашения, концессионер, если добросовестно исполняет условия соглашения, имеет преимущественное право на выкуп такого объекта соглашения. Порядок реализации преимущественного права на выкуп установлен Федеральным законом от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹. Вместе с тем важно сохранение государственной собственности на объекты инфраструктуры для обеспечения безопасности граждан и сохранения конкуренции в инфраструктурных отраслях. Переход права собственности на объекты инфраструктуры к частному лицу не позволяет решить эти задачи.

В заключение отметим, что комплексный подход к решению вышерассмотренных проблем позволит активизировать концессионную деятельность в Волгоградской области, что благоприятно отразится на социально-экономическом развитии и конкурентоспособности региона.

Литература

1. Вяткин И.Ю. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальной сфере // Известия Алтайского государственного университета. 2012. Вып. 2(74), т. 2.
2. Ключникова Я.А. Правовое регулирование привлечения инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство с помощью концессионных соглашений // Семейное и жилищное право. 2016. № 1.
3. Нуриев А.Х. Перспективы развития концессионного законодательства в России // Юридический мир. 2015. № 6.
4. Хазанович Э.С., Анжунни А.М., Моисеев А.В. Инвестиционная стратегия. М.: Кнорус, 2010.

References

1. Vyatkin I.Yu. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v zhilishchno-kommunal'noi sfere* [Public-private partnership in the housing-and-municipal sphere]. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, iss. 2(74), vol. 2.
2. Klyuchnikova Ya.A. *Pravovoe regulirovanie privlecheniya investitsii v zhilishchno-kommunal'noe khozyaistvo s pomoshch'yu kontsessionnykh soglashenii* [Legal regulation of investment attraction in housing and communal services by means of concessionary agreements]. *Semeinoe i zhilishchnoe pravo* [The Family and housing right], 2016, no. 1.
3. Nuriev A.Kh. *Perspektivy razvitiya kontsessionnogo zakonodatel'stva v Rossii* [The prospects of development of the concessionary legislation in Russia]. *Yuridicheskii mir* [The Legal world], 2015, no. 6.
4. Khazanovich E.S., Anzhuni A.M., Moiseev A.V. *Investitsionnaya strategiya* [Investment strategy]. Moscow, Knorus Publ., 2010.

ШОР ИННА МИХАЙЛОВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры корпоративных финансов и банковской деятельности, Волгоградский государственный университет, Россия, Волгоград (shorinnochka@rambler.ru).

SHOR INNA – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Corporate Finances and Banking Activity Department, Volgograd State University, Russia, Volgograd.

¹ О приватизации государственного и муниципального имущества: Фед. закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ». 2002. № 4, 28 янв. Ст. 251.