

2. О некоммерческих организациях. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ. - правовой системы "КонсультантПлюс";
3. Кудрявцева Г.А. «предпринимательская деятельность некоммерческих организаций: проблемы право применения: правоприменительная практика» \\Юридический мир №3 2006. С58-59;
4. Маккальская М. Л., Пирожкова Н.А. \\Некоммерческие организации в России: Создание, права, налоги, учет, отчетность. М.: Изд. «Дело и Сервис»,2006;
5. Устав НО «ФКР».

КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

Гоман Игорь Вячеславович¹, Шерстянкина Валерия Вячеславовна²
Самарский национальный исследовательский университет имени академика
С.П. Королева, г. Самара

Аннотация: Статья посвящена изучению концессионного соглашения и проблем, возникающих между предприятиями и органами государственного управления в процессе взаимодействия в рамках данного соглашения. Проведен анализ системы долгосрочных параметров регулирования и ее сравнение с общими изменениями тарифов на коммунальные услуги в условиях современного российского рынка. Предложены различные способы получения положительного эффекта для концессионера.

Ключевые слова: концессионное соглашение, тарифное регулирование, органы государственной власти, инвестиции.

Привлечение частных инвестиций в государственные, региональные или муниципальные проекты всегда являлось задачей сложной, но очень важной. У государства никогда не хватало и никогда не хватит средств на то, чтобы удовлетворить все нужды во всех сферах и направлениях деятельности, поэтому ему необходимо придумать способ задействовать частный капитал в реализации своих целей. Разумеется, частные предприятия – это не меценаты. Они готовы вкладывать свои деньги только в то дело, которое принесет прибыль. Поэтому с момента появления и первичного становления рыночной экономики существует такое явление, как государственно-частное партнерство. И одна из его форм – концессионное соглашение.

¹Кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры «Экономика и менеджмент» филиала Самарского государственного технического университета в г. Новокуйбышевске.

²Кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры «Экономика и менеджмент» филиала Самарского государственного технического университета в г. Новокуйбышевске.

Концессия зародилась на заре капитализма. Ее классическая форма по строительству дорог в период бурного развития рыночных отношений в США описана в романах Теодора Драйзера. Россия также сталкивалась с этим явлением ранее: например, первая железная дорога от Санкт-Петербурга до Царского Села была построена на основании концессии. Очевидно, что за все годы существования рыночной экономики отдельные вопросы и положения в концессионном соглашении претерпевали некоторые изменения, но, в общем и целом, суть осталась прежней.

По условиям концессионного соглашения одна сторона, называемая концедентом, передает за определенную плату другой стороне – концессионеру – находящееся в ее собственности имущество для того, чтобы вторая сторона реконструировала его или построила что-то новое, используя собственные средства. В обмен на это концессионер получает право на оставшийся после исполнения своих обязательств срок пользоваться этим имуществом, чтобы вернуть затраченные средства и получить прибыль. Данное объяснение весьма упрощено; оно не учитывает некоторые особенности, о которых, я считаю, стоит упомянуть. Во-первых, в концессии нет перехода права собственности: все переданное концессионеру имущество, а также все то, что он построит в процессе реализации договора, принадлежит и будет принадлежать концеденту, если иное не предусмотрено условиями соглашения. Во-вторых, концессионер не имеет право каким-либо образом видоизменять целевое назначение полученного имущества или использовать его иным способом и для иных целей. В-третьих, концедент имеет право осуществлять контроль над соблюдением концессионером условий соглашения, но не при каких обстоятельствах не может вмешиваться в его хозяйственную деятельность. В-четвертых, в концессионном соглашении должны быть четко прописаны и обоснованы сроки каждого его этапа, а также подробно описаны как состояние объекта соглашения на момент передачи его концессионеру, так и качественные требования, которые тот приобретет к моменту возвращения концеденту.

Однако наиболее сложным вопросом в концессионном соглашении является определение эффекта для концессионера. В силу пункта 5 статьи 15 Закона о концессионных соглашениях концессионер вправе требовать от концедента возмещения расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, за исключением понесенных концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения. Данная норма императивна. Отсюда очевиден вывод, что еще в момент формирования соглашения необходимо определить, с помощью каких механизмов концессионер сможет вернуть вложенные средства и, желательно, получить прибыль. Несмотря на строго регламентированные параметры, концессия достаточно гибкая в условиях работы с каждым конкретным объектом. Я изучил наиболее часто применяемые способы возврата инвестиций. Если объект концессионного соглашения не попадает под тарифное регулирование, то возмещение затрат может производиться за счет

определенных договором выплат концедентом концессионеру или за счет добавления объекту соглашения функций, позволяющих извлекать из него прибыль. Первый вариант самый простой по объяснению: концедент обязуется каждый обозначенный период перечислять концессионеру определенную сумму денег, размер которой определяется общими затратами на создание или реконструкцию объекта и фиксированным объемом прибыли концессионера, который составляет 5% от вложенных средств. Данная система расчетов между сторонами позволяет концеденту распределить затраты равномерно на длительный период, не выделяя единовременно большие суммы денег. Второй способ сложнее; для его осуществления нужно не только придумать метод извлечения прибыли из объекта, но и обосновать его. Так как в нашей стране концедентом выступают органы государственной власти, они не могут допустить, чтобы на граждан легли дополнительные расходы в сферах, где раньше их не предусматривалось. Но они могут позволить концессионеру создать в рамках соглашения новые объекты инфраструктуры, которые позволят извлекать прибыль, или добавить к основному объекту новых функций. Так, например, предприятие АО «Горэлектросеть» в городе Нижневартовске, взяв в концессию объекты наружного освещения, предложило муниципалитету установить в городе коммуникационные вышки, которыми будут пользоваться сотовые компании за определенную плату. За счет создания новых объектов, которые войдут в общую систему уличного освещения, концессионер собирается вернуть все вложенные по договору средства.

Но ситуация значительно усложняется, если объект концессионного соглашения попадает под тарифное регулирование: к ним относятся все виды жилищно-коммунальных услуг, такие как, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение и другие. В таких случаях расходы, обычно, возмещаются как раз за счет увеличения тарифа на предоставляемую услугу, в который закладываются затраты и прибыль концессионера. Но тарифы нельзя просто взять и увеличить: подобное действие сильно ударит по благосостоянию населения, что может вызвать серьезные социальные протесты и привести к массовым задолженностям по оплате предоставляемых услуг. Поэтому концессии, связанные с тарифным регулированием, вызывают больше всего споров. Согласно обзору судебной практики за 2018 год от юридического агентства LECAP из 565 судебных исков по концессиям с тарифным регулированием 243 касались тарифных споров [4]. Современное состояние рынка коммунальных услуг характеризуется тем, что существующие тарифы значительно меньше реальной рыночной цены за данные услуги. Причиной этого является многолетнее искусственное сдерживание роста тарифа: цены на услуги ЖКХ индексировались несоразмерно медленнее в сравнении с ценами на оборудование и инфляцией. Однако сейчас продолжать существовавшую тенденцию не представляется возможным, так как фонды ЖКХ требуют обновления, а средств для этого у государства практически нет. Таким образом, тариф придется поднимать в любом случае. И государственным органам остается

только решить, что выгоднее: отдать имущество на обновление в концессию и поднять тариф сразу или поднимать его на небольшую величину каждый год, постепенно заменяя устаревшее оборудование [2]. Для разрешения данного вопроса применяется система долгосрочных параметров регулирования. Смысл ее заключается в том, что предприятие-инвестор должно рассчитать такой размер тарифа, чтобы при единовременном его поднятии сейчас дальнейшие колебания были сглажены его стабилизацией. Наглядно долгосрочное регулирование представлено на рисунке 1.

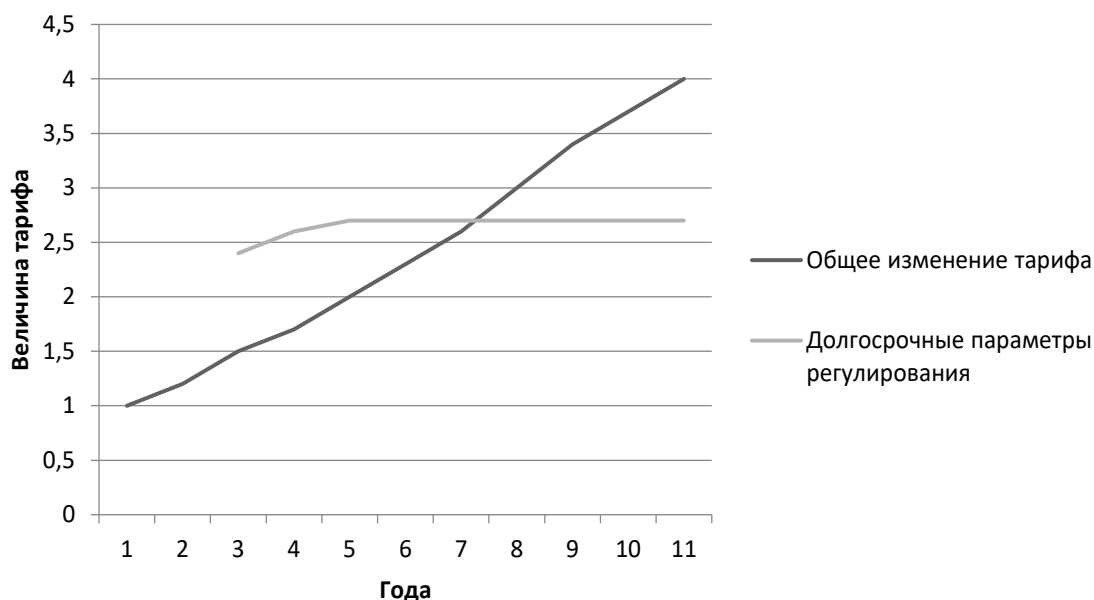


Рис. 1. График колебаний тарифа в общих условиях и при действии долгосрочных параметров регулирования

Затем Региональная служба по тарифам (РТС) изучает предложенную модель, определяя, насколько сильная нагрузка ляжет на плечи конечных потребителей. Ее задача состоит в том, чтобы рассчитать размер тарифа на каждый год концессионного соглашения. РСТ должна определить, действительно ли выгоднее будет вступить в концессию, или же естественные изменения тарифа за тот же период будут более выгодны населению. В случае, если РСТ принимает решение, что данный проект невыгоден, инвестор может либо предложить увеличение срока концессионного соглашения для сглаживания колебаний тарифа, либо вовсе отказаться от проекта.

Я также проанализировал, возможно ли получение прибыли в концессии с таким объектом каким-либо альтернативным путем. Изучив несколько вариантов концессионных соглашений, я пришел к выводу, что сопоставимый эффект реален при кардинальной реконструкции объекта соглашения [3]. Например, если в концессии с объектами тепловых систем заменить котельные, работающие на нефти, на газовые, то можно, не изменяя тарифа, заработать на снижении издержек. При стандартной замене оборудования и менее масштабных нововведениях добиться схожего эффекта будет трудно, а учитывая реалии

современного российского рынка, скорее всего, это будет возможно лишь в теории.

Если подробнее остановиться на явлении концессии в России, то стоит отметить, что согласно Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" концедентом может являться Российская Федерация, в лице Правительства РФ или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти, субъект РФ, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта, или муниципальное образование, в виде органа местного самоуправления. Полномочия концедента могут осуществлять государственная компания «Российские автомобильные дороги», государственная корпорация «Росатом», а также уполномоченные органы и юридические лица (для осуществления отдельных прав и обязанностей) [1]. Более-менее активно концессии стали заключаться в России с 2013 года. Однако настоящий бум начался с 2017 года, когда законодательство претерпело серьезные изменения как раз касательно объектов с тарифным регулированием. В Федеральном законе появилась целая отдельная глава, в которой прописаны особенности концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, отдельных объектов таких систем. По данным официального сайта РФ о проведении торгов в нашей стране в сфере ЖКХ было реализовано: в 2014 году – 112 концессионных соглашений, в 2015 году – 271, в 2016 году – 859, а после реформации закона в 2017 году было реализовано уже 2109 концессий. В 2018 году в тоже сфере их было уже больше 3000 [5]. Сравнение количества концессионных соглашений именно по направлению ЖКХ, по моему мнению, весьма показательно, так как в России подавляющее большинство подобных договоров (около 60-70%) заключается именно в данной сфере.

Анализируя подобный вид взаимодействия, где один участник отдает другому имущество для временного получения прибыли с обязательством его реконструировать или вовсе создать с нуля, нельзя обойти вопрос о том, каким же образом будет обеспечено надлежащее качество объекта соглашения. Очевидно, что государству необходимо, чтобы передаваемое имущество стабильно работало не только в период его нахождения в концессии, но и после того, как то будет возвращено обратно.

Как уже было сказано выше, концессионер обязан реконструировать или создать имущество согласно предусмотренным конкурсной документацией технико-экономическим показателям (плановым значениям показателей надежности, качества, энергетической эффективности и другим). Все технические регламенты, основанные на законах о соответствующем объекте соглашения (например, N 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах», N 190-ФЗ «О теплоснабжении» и так далее), в полном объеме прописываются в концессии. Кроме того, закон устанавливает, что концессионер несет полную ответственность за несоответствие качества объекта соглашения проектной

документации, а также то, что концедент вправе потребовать безвозмездного устранения всех нарушений или, если первое не было осуществлено, возмещения понесенных убытков.

Что же касается периода, наступающего после возвращения имущества концеденту, то ситуация такова: если по вопросу данного срока ничего не прописано, то в течение 5 лет концессионер все еще несет ответственность за качество объекта соглашения перед концедентом. Если же срок прописан и составляет менее пяти лет, однако по истечении этого времени, но в пределах пятилетнего периода, было выявлено какое-либо нарушение, то концессионер также несет за него ответственность при условии, что концедент сможет доказать факт образования самого нарушения или повлекших его причин до дня передачи.

Вопрос о надежности дальнейшей работы объекта концессионного соглашения и ответственности за нее остается открытым. Возможно, ответ на него содержится в конкретной технической документации, но это уже не является предметом заявленной темы. Касательно непосредственно закона о концессии, стоит отметить, что на период ее действия и ближайший после завершения срок способы и методы взаимодействия двух сторон прописаны достаточно полно и четко. Изменения в закон вносятся с завидной регулярностью, что говорит о постоянной аналитической работе государственных органов в данном направлении и их заинтересованности в повышении его эффективности. Это дает надежду, что все возникающие проблемы будут решаться настолько быстро, насколько это возможно.

Список использованных источников:

1. Закон Российской Федерации "О концессионных соглашениях" от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005 г. № 30. Ст. 3126 с изм. и допол. в ред. от 27 декабря 2018 г.
2. Концессионные соглашения в коммунальной сфере: актуальная статистика, изменение концессионного законодательства и совершенствование регулирования // Национальный центр государственно-частного партнерства URL: <http://pprcenter.ru> (дата обращения: 13.03.2019).
3. РОСИНФРА - платформа поддержки инфраструктурных проектов URL: <http://www.pprp.ru> (дата обращения: 13.03.2019).
4. LECAP - юридический консультант URL: <http://lecap.ru> (дата обращения: 13.03.2019).
5. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов URL: <https://www.torgi.gov.ru/index.html> (дата обращения: 13.03.2019).