

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое
право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой ПКЭП
_____ В.В. Кванина
_____ 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ

ЮУрГУ – 40.03.01. 2013. Ю-571

Научный руководитель
выпускной квалификационной
работы
Тихомирова Анжелика
Витальевна, _____
канд. юрид. наук, доцент
_____ 2018 г.

Автор выпускной
квалификационной работы
Кокарева Людмила
Владимировна _____
_____ 2018 г.

Нормоконтролер
Спиридонова Алена
Вячеславовна, _____
канд. юрид. наук, доцент
_____ 2018 г.

Челябинск 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	2
Глава 1	ПОНЯТИЕ, ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ	
1.1	Понятие и история развития концессионных соглашений в России.....	5
1.2	Генезис нормативного регулирования концессионных соглашений.....	18
1.3	Юридическая характеристика концессионных соглашений.....	32
1.4	Виды концессионных соглашений.....	44
Глава 2	СОДЕРЖАНИЕ, ИЗМЕНЕНИЕ И РАСТОРЖЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ	
2.1	Права и обязанности участников концессионных соглашений	57
2.2	Ответственность сторон концессионного соглашения ...	67
2.3	Порядок расторжения и изменения концессионных соглашений.....	76
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	90
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Важнейшими задачами государства, в том числе и российского, являются обеспечение экономического роста и достойного уровня жизни населения, решение которых зависит от эффективности законодательной и правоохранительной деятельности. Достижение указанных социально-экономических задач во многом определяется нормативным обеспечением деятельности субъектов предпринимательства. В этой связи происходит совершенствование правовых основ и организационных форм взаимодействия государства с субъектами предпринимательской деятельности. Одним из инструментов такого взаимодействия является институт концессии, посредством которого субъект публичного права (органы государственной власти и местного самоуправления) на определенных им условиях привлекает субъекта предпринимательской деятельности для реализации экономических и социальных задач. Важнейшим качеством концессий является их применимость в рамках инфраструктурных проектов в различных отраслях экономики: для строительства и реконструкции объектов транспортной и коммунальной инфраструктур, связи, объектов культуры, здравоохранения, спорта, туризма, образования. Механизм концессионных соглашений позволяет государству сохранить за собой собственность на объект и эффективный контроль над его эксплуатацией при значительных объемах и доле частных инвестиций, обеспечивая в тоже время и активное участие бизнес-структур в качестве партнеров, соинвесторов крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем. В условиях ограниченности бюджетного финансирования привлечение долгосрочных частных инвестиций для осуществления концессионных проектов в различных секторах экономики способствует развитию территории без снижения расходов на социальные задачи. Вместе с тем концессионные

соглашения, способные в потенциале принести огромную выгоду в реализации инфраструктурных проектов в российских регионах, не используются в полной мере и осуществляются неэффективно.

Несовершенное законодательство, отсутствие опыта применения и регулирования, данной формы соглашений, недостаток научных и практических исследований в сфере возможных социально-экономических последствий и рисков, а также областей наиболее рационального использования механизма концессий создают определенные трудности на практике в процессе применения данной формы хозяйствования. Кроме того, невысокая степень разработанности данной темы среди российских авторов делают изучение данного вопроса особенно значимым.

Цель исследования заключается в рассмотрении особенностей правового регулирования концессионного соглашения.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) исследование исторических корней развития концессионных соглашений в России;
- 2) анализ генезиса нормативно-правового регулирования концессионных соглашений;
- 3) выявление юридической характеристики концессионных соглашений;
- 4) установление основных видов концессионных соглашений;
- 5) раскрытие основных прав и обязанностей участников концессионных соглашений;
- 6) изучение ответственности сторон концессионного соглашения;
- 7) проработка порядка расторжения и изменения концессионных соглашений.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере концессионных соглашений.

Предмет исследования – нормы российского законодательства регулирующие концессионные соглашения в Российской Федерации, научные теории. Методологической основой послужили общенаучные

методы анализа и синтеза, методы сравнения и обобщения. В достижение поставленных целей использовались также частные научные методы, которые широко применяются в юридической науке: исторические, формально-юридические, сравнительно-правовые и другие.

Научно-теоретическую основу исследования составляют труды таких ученых, как В.В. Авеков, Д.М. Амуниц, И.Н. Бернштейн, М.М. Богуславский, А.П. Борзенко, М.И. Брагинский, В.Г. Варнавский, Ж. Ведель, Н.Н. Вознесенская, А.В. Демин, В.А. Дозорцев, Н.Г. Доронина, В.Н. Дурденевский, И.В. Ершова, Ю.В. Зворыкина, Я.О. Золоева, М.К. Клубничкин, Б.Д. Клюкин, В.Б. Кондратьев, А.А. Конопляник, М.И. Кулагин, Л.Г. Ляндау, В.Н. Лисица, Л.А. Лунц, В.П. Мозолин, М.О. Рейхель, Е.Л. Слепнев, С.А. Сосна, М. Субботин, Е.А. Суханов, Э.В. Талапина, Л.С. Таль, Ю.К. Толстой, Д.В. Хаустов и других.

Глава 1 ПОНЯТИЕ, ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

1.1 Понятие и история развития концессионных соглашений России

Концессией называется передача объектов государственной, муниципальной собственности, как правило, на условиях временного владения или пользования, производимую на основании договора концессии, в целях улучшения эффективной эксплуатации объектов, а также права создания нового объекта за счет средств концессионеров с предоставлением (либо без таковых) последним прав владения, использования и распоряжения им на условиях обязательного финансирования за счет средств концессионеров и последующей передачи государству. Как правило, концессия выражается в строительстве нового объекта, в основании которого государственно-частные соглашения, в которых государством, выступая в качестве концедента, передается право временного управления принадлежащим им объектом собственности частной компании или как в данном случае концессионерам. Последние, пользуясь гарантией, предоставляемой государством, вкладывают денежные средства в эти объекты собственности, стараются минимизировать свой риск. А обществом получается выгода в виде более качественного товара и высокого уровня обслуживания при минимальном уровне издержек¹.

«Концессией, – как пишет Л.Г. Ляндуа, – мы называем акт публичной власти, предоставляющей в целях общественной пользы, на известных условиях в частное обладание предмет, по общему правилу из частного обладания изъятый. При этом под словом «концессия» разумеется не только

¹ Кондратьев В.Б. Концессии в экономике: страна, регион, город. М.: ИМЭМО, 2001. С. 76.

акт, предоставляющий предмет, но и самый предоставленный в силу акта публичной власти объект»¹.

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

В России история заключения концессионных соглашений берет свое начало со времен Петра I, 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 права².

Одна из первых железных дорог в России была построена на основании концессии. 15 апреля 1836 года между Правительством Российской империи и Обществом Акционеров для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села (с продолжением до Павловска) был подписан соответствующий концессионный договор о строительстве. 27 января 1857 г. Правительством России был издан Указ об учреждении Главного общества российских железных дорог (ГОРЖД), а через два дня подписан концессионный договор. Так, согласно данному 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. Вместе с тем в

¹ Ляндау Л.Г. Иностраный капитал в дореволюционной России и в СССР. М.: Государственное издательство, 1925. С. 25.

² Радзиевский А.С. Концессии, изменившие мир. М.: Издательство «Коттон лейбл», 2014. С. 224.

1887 году был издан закон, согласно которому право устанавливать тарифы на железных дорогах закреплялось за Правительством¹.

К 80-м гг. XIX в. в ведущих отраслях промышленного хозяйства завершился промышленный переворот. Динамично увеличивались темпы развития тяжелой промышленности. Кроме Урала, как главного центра металлургического производства, создавался новый промышленный район на юге страны – Донбасс, где были найдены залежи железной руды и угля. Здесь английский промышленник Д. Юз по концессионному соглашению построил металлургический завод для производства рельсов. Вскоре Донбасс превратился в первый угольный бассейн. 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 г. по инициативе министра финансов России С. Ю. Витте. 1 июля 1903 г. КВЖД была сдана в эксплуатацию².

«К началу XX в. Россия вышла на первое место в мире по степени концентрации производства. В новых отстроенных промышленных районах появились крупные фабрики и заводы, с оборудованием по последнему слову техники»³.

«Из-за сложившейся ситуации к концу XIX и в начале XX века концессии были уже достаточно распространены как на центральном, так и на региональном уровне. Первые практиковались в сырьевых отраслях экономики таких, как уголь, нефть, драгоценные металлы, лес, эксплуатация так называемых кабинетских земель, железнодорожном транспорте, коммуникациях; а также в сферах городского хозяйства и коммунальных

¹ Радзиевский А.С. Концессии, изменившие мир. С. 224.

² Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. М.: Центр развития ГЧП, 2015. С. 4.

³ Дерябина М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 74.

служб. Российские и иностранные концессионеры пользовались общим для всех нормативно-правовым режимом.

Несмотря на быстрые темпы роста промышленного хозяйства, основной проблемой все еще оставался недостаток нормальных дорожных линий. Поэтому большие обороты развивало железнодорожное строительство, так в 1847–1851 гг. построена с помощью концессии железная дорога Петербург-Москва. В 1865 г. Образовано Министерство Путей Сообщения. В 1885–1892 гг. была проложена вторая восточная магистраль Сызрань – Самара – Уфа – Златоуст – Челябинск протяженностью 1140 км»¹.

«Участие в деле железных дорог частного капитала было настолько выгодным, насколько оно было затратным для государства. На первом этапе для государства эта система имела двойную накладку. С одной стороны государство несло весь риск предприятий, которые в первое время должны были давать значительные убытки, а с другой – страна подвергалась господству на железных дорогах частных предпринимателей. К примеру, они оставляли за собой исключительное право регулировать уровень железнодорожных тарифов. Как отмечает С.Ю. Витте², «лишь в течение восьми лет (1871–1878 гг.) в России железные дороги были только частными». За эти годы железнодорожные сети несравненно расширились, но и долг казны увеличился в пять раз. В результате такого положения дел правительством было решено, что оставлять дороги в частных руках связано с большим риском, и приступило к активному выкупу железных дорог».

Дело о выкупе железных дорог сводилось к покупке акций владельцев этих линий и упразднению долгов по правительственным гарантиям. Так за 90-е гг. XIX в. были выкуплены Рижско-Моршанская, Харьковско-Николаевская, Балтийская, Тамбово-Саратовская, Уральская и

¹ Красковский Е.Я. История железнодорожного транспорта России. Том 1. 1836-1917 гг. М.: Иван Федоров, 1994. С. 5.

² Витте С.Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов. Киев: Изд-во «Книга по Требованию», 1910. С. 35.

ряд других, общей протяженностью в 10 тыс. верст. К началу XX в. из общей сети железных дорог в 68270 верст частным предпринимателям принадлежало всего 22086 версты. Таким образом, у государства было сосредоточено большинство, в виде 2/3 всей сети железных дорог.

Дореволюционная модель концессии в России развивалась в русле континентально-правовых европейских тенденций. Но такие сдвиги в сторону публично-правового регулирования, которые традиционная европейская концессия пережила, не успели обозначиться более четко в дореволюционном российском праве. «Е.А. Носов¹ утверждал, что все дела по осуществлявшимся концессиям, в которых упоминался вопрос об отдельных обязательствах концессионера и администрации, неизменно отсылались Сенатом (высшим судебным органом России, осуществлявшим надзор за деятельностью государственных учреждений и чиновничества) при малейшей к тому возможности, при неимении же других мест для разрешения споров они обращались к общегражданскому суду. Такое обстоятельство, как считал Е.А. Носов, свидетельствовало о том, что права и обязанности сторон концессии осуществлялись на основе частного-правового, сделочного характера».

«Но и в ту пору уже существовали такие категории дел, которые никак не входили в рамки понятия о гражданских спорах прежде всего из-за необычности самого предмета договора. Так, предоставляемое концессионеру право, на монопольное использование городских площадей и улиц для проведения водоснабжения, электроосвещения или разного рода транспортных работ относилось Сенатом больше к гражданскому праву, защищаемому правом иска. Но такой подход был применим только к концессиям, заключаемым преимущественно так называемыми владельческими городами. В других же городах, предоставление ими монополии на использование городских площадей и улиц убеждало его

¹ Носов Е.И. К кризису понятия концессионного договора // Советское право. 1926. № 3. С. 51.

отношение, скорее, к публичным правам самого города регулировалось, как правило, публичным правом, вследствие чего не могло быть рассмотрено судом общего права. В таких случаях, свидетельствует Е.А. Носов¹, когда суд не мог принять дело к рассмотрению ни при каких обстоятельствах, тогда оно объявлялось «бесспорным» и направлялось для разрешения в соответствующие дальнейшие административные инстанции».

Дореволюционный российский ученый и исследователь Л.С. Таль² пришел к тому выводу, что «при сенатской практике по концессионным делам в соответствующей юридической теории того времени сформировался своеобразный взгляд на концессию как на соединение административного акта, в качестве элемента привилегии и публичной службы, с частно-правовым договором, обозначавшим имущественные права и обязанности сторон». При том, другой правовед той эпохи А.А. Борзенко³ более определенно указывал, что «концессия является смешанным актом, состоящим из двух видов соглашений: государственно-правовых и гражданских. Такие сходные с европейской концессией черты публичной службы пытались примирить с гражданским российская практика, при судебном порядке разрешения споров сторон концессионного договора».

«Сказывалось не только непосредственное отсутствие административной юстиции. Для концессионных отношений того периода была характерна определенная отдаленность, как от неких хозяйственных и во всяком случае второстепенных инстанций, государственных органов от земств и городов. Поэтому попытки городов и земств-концедентов предъявить концессионеру претензии на публично-правовые мотивы расценивались как незначительные по сравнению с претензиями центральной администрации, которая рассматривала себя как единственную публичную

¹ Носов Е.И. К кризису понятия концессионного договора. С. 51.

² Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений: монография. СПб: Общественная польза, 1915. С. 119.

³ Борзенко А.А. Гражданские ограничения железнодорожных предприятий, Ч. 2 Концессия железнодорожного права: Опыт сравнительно-законодательного исследования. Ярославль: Тип. Губ. зем. упр., Демид. юрид. лицей, 1883. С. 590.

власть в России, выступая в роли концедента. К тому же земства очень часто сами выступали в роли концессионеров по отношению к центральным органам государства»¹.

«После Октябрьской революции в стране сложилась напряжённая социально-политическая ситуация. Установление советской власти осенью 1917 года – весной 1918 года сопровождалось множеством выступлений против большевиков в разных районах страны, но все они были разрозненными и имели локальный закрытый характер, пока не перешли в более жестокие столкновения. Так продолжалось до подписания мирного соглашения в Риге в марте 1921 года. Понятно, что при таких условиях промышленность и сектор сельского хозяйства приходил в упадок, поэтому был поставлен курс на Новую Экономическую Политику, при которой также стали развиваться концессионные отношения»².

«Советское концессионное законодательство было достаточно разнообразно представлено правовыми актами различной юридической силы, ранга и периода их принятия. Впервые свое законное оформление вопрос о концессиях получил в Декрете Совета Народных комиссаров»³ от 23 ноября 1920 г., в представлении которого концессия выступала в нелицеприятном свете как форма эксплуатации иностранными капиталистами природных богатств России с предоставлением концессионерам права вывезти за границу долю продукции, произведенной ими.

Декретом Совета Народных комиссаров от 23 ноября 1920 г., вложенному в предприятие имуществу иностранных концессионеров, давалась защита от национализации, реквизиции и конфискации (п. 4).

¹ Международное право: учебник / под общ. ред. В.Н. Дурденевского. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. С. 425.

² Глинкин Е.А. Вместе весело шагать. Проблемы реализации концессионного механизма как формы государственно-частного партнёрства // Международная экономика. 2014. № 10. С. 38.

³ Декрет СНК РСФСР «Общие экономические и юридические условия концессий» от 23 ноября 1920 г. // Известия ВЦИК. 25.11.1920. № 265.

Гарантировался беспрепятственный вывоз за границу концессионером определенной доли продукции, т.е. полученной концессионером прибыли в ее натуральном выражении, и неизменность условий концессионного договора (п. 6). Разрешалось создание горных, лесных, продовольственных, сельскохозяйственных, транспортных концессии. Следующим законодательным нововведением о концессиях стало их включение в Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.¹ (ст. 55).

Еще одним крупным актом концессионного законодательства стал Декрет СНК СССР «Об учреждении Главного концессионного комитета при Совете Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических республик»² от 21 августа 1923 года, призванного возглавить, координировать и контролировать процесс предоставления и функционирования концессий в СССР. Главный концессионный комитет состоял из ряда подведомственных органов, включавших концессы союзных республик и концессионные комиссии.

Тем временем иностранный капитал может заниматься промышленной и торговой деятельностью в СССР лишь на основе концессионного договора, заключенного только с Правительством Советского Союза в лице Совета Народных Комиссаров. Такой договор был необходим как в интересах Советского государства, так и в самих интересах иностранного инвестора. Допуская в свое хозяйство иностранца, каким объявлялась концессия, Советское государство должно было утвердить границы деятельности этого предприятия, установить необходимый круг прав, ибо, в противном случае, он, как предприятие капиталистического характера, может принести вред социалистической стране. С другой стороны, иностранный капиталист, беря концессию, вкладывает значительные средства, будучи уверенным в том, что

¹ Постановление ВЦИК «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» от 11 ноября 1922 г. // Известия ВЦИК. 12.11.1922. № 256.

² Декрет СНК СССР «Об учреждении Главного концессионного комитета при Совете Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических республик» от 21 августа 1923 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 01.09.1923. № 196.

он будет эксплуатировать данное предприятие в течение нескольких лет, на основании произведенных им расчетов. Но, такие расчеты не были бы ничем обоснованы, если Правительством СССР в любой момент могли быть изменены условия эксплуатации предприятия. По этой причине и составляется концессионный договор, в котором концессионер принимает ряд обязательств, при условии предоставления ему некоторых гарантий и прав, дающих возможность с выгодой для себя выполнить принятые им обязательства и с определенной пользой для Советского государства.

Как в дореволюционной России, так и в Советской России в период НЭПа иностранные концессии сыграли заметную роль в хозяйственном развитии. Однако следует иметь в виду, что принцип договоренности государства с частным инвестором распространялся как на иностранный капитал, так и на местных частных инвесторов. Иностранные концессии служили стабилизацией экономики при ее восстановлении, принесли большой доход казне в виде пошлин, арендной платы, долевых отчислений от оборота, уплаты налогов, сборов. Концессии помогали при модернизации оборудования, увеличении квалифицированной рабочей силы, а в социальном плане – сокращением безработицы»¹.

Доход государства от концессий в этот период составил около 45 миллионов рублей, но это меньше чем один процент от планируемых поступлений. Планам по использованию программ концессионных соглашений не суждено было сбыться в связи с отказом советского Правительства от политики НЭПа.

После распада СССР в 1991 г. российское правительство вновь встало перед необходимостью привлечения частного капитала для реализации крупных общественно-значимых проектов и модернизации экономики с

¹ Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 63.

использованием иностранного капитала. Вопросы концессии стали осмысливаться в новых исторических и социально-правовых координатах¹.

21 июля 1993 года Верховный Совет Российской Федерации принял Закон РФ «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами». Однако 18 августа 1993 г. Президент Российской Федерации наложил на этот Закон вето и дал поручение кардинально его переработать². Министерство экономики России приступит к доработке Закона о концессионных договорах с иностранными инвесторами спустя год, и 24 февраля 1995 г. представит на обсуждение в Государственную думу новый законопроект. Несмотря на то, что изменён и текст закона, и его наименование – «О концессионных и иных договорах, заключаемых российским государством с российскими и иностранными инвесторами», он не будет принят³. Напряженная работа над законопроектом продолжалась вплоть до 2005 года. В результате этого был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ⁴ (далее Закон № 115-ФЗ).

На современном этапе основным предметом концессионного соглашения является производственная и социальная инфраструктура. А целью государственной концессионной политики признается ее модернизация и развитие. Неоспоримые преимущества для обеих сторон концессионных договоров, в том числе свобода маневра для решения бюджетных вопросов государством, способствует росту числа заключенных концессионных соглашений на разных уровнях государственного управления.

¹ Шапиро Н.А. Государство и рынок: концессии как форма взаимодействия // Экономика и экологический менеджмент. 2012. № 1. С. 435.

² Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. С. 68.

³ Мартусевич Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. С. 15.

⁴ Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3126.

По оценкам экспертов Всемирного банка, развитие инфраструктуры, модернизация существующих и строительство новых объектов, необходимых для обеспечения устойчивого экономического роста российской экономики, требует не менее 2 трлн долларов инвестиционных ресурсов.¹ По данным Росстата², физический износ основных объектов в целом по России составил: котельных – более 45 процентов, трансформаторных подстанций – 40 процентов, центральных тепловых пунктов – 50 процентов, коммунальных сетей водопровода и канализации – 60 процентов, тепловых сетей – 55 процентов, электрических сетей – 50 процентов, водопроводных насосных станций – 60 процентов, канализационных насосных станций – 55 процентов, тепловых насосных станций – 45 процентов, очистных сооружений водопровода – 50 процентов, очистных сооружений канализации – 55 процентов. В замене нуждается 43 процента водопроводных и канализационных сетей. При этом вместо 3 процентов планового ремонта, ежегодно меняется только 1,5 процента трубопроводов³.

Именно поэтому в конце 2015 г. Президент Российской Федерации поручил в установленные сроки осуществить передачу в концессию объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, находящихся в хозяйственном ведении государственных и муниципальных унитарных предприятий, деятельность которых была признана неэффективной⁴. Концессионная модель выбрана потому, что позволяет обеспечить публичному партнеру – органам государственной власти или местного самоуправления – сохранение за собой собственности на объект, в строительство или модернизацию которого вкладываются средства

¹ Доклад об итогах деятельности Минэкономразвития РФ за 2016 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e8002f02> (дата обращения 11.03.2018). С. 64.

² Безрукавая И.В. Жилищное хозяйство в России за 2016 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/jil-hoz16.pdf (дата обращения 11.03.2018). С. 63.

³ Мирошников С.Н. Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году // Управленческое консультирование. 2017. № 5. С. 114.

⁴ Зельднер А.Г. Институциональное поле государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2015. № 131. С. 35.

инвестора, что особенно важно при реализации крупных инфраструктурных проектов для сохранения управляемости данными объектами в интересах населения и общего развития территории. Законодательной базой для этого служит принятый в 2005 г. Закон № 115-ФЗ, который позволил создать эффективно работающий инструмент для привлечения инвестиций, а также сформировать новую систему управления реализацией инвестиционных проектов, в особенности крупных и связанных с развитием инфраструктуры. С 2005 г. по данным Министерства экономического развития Российской Федерации¹, заключено 859 концессионных соглашений, наибольшее количество из которых (456) приходится на объекты теплоснабжения, чуть меньше (348) – на объекты водоснабжения и водоотведения, 25 – переработки и утилизации ТБО, 15 – электроснабжения, 2 – освещение городских и сельских поселений. Только в 2016 г. в сфере ЖКХ в России заключено около 160 концессионных соглашений. Общий объем обязательств по заключенным концессиям составляет около 150 млрд рублей. Интерес инвесторов к государственно-частному партнерству (ГЧП) в ЖКХ значительно вырос: если в 2014 г. объем частных инвестиций в концессионных проектах составлял всего 7,2 млрд рублей, в 2015-м – 71 млрд рублей. По данным Центра развития ГЧП, интерес частных инвесторов к совместным с государством проектам в сфере ЖКХ стремительно растет. При этом средняя стоимость проекта в коммунальной сфере, реализуемого на условиях ГЧП, составляет 155 млн рублей, хотя встречаются и очень крупные проекты. Например, в Челябинске в 2016 г. принято решение на основе концессионного соглашения направить на создание межмуниципальной системы коммунальной инфраструктуры на территории Челябинской области в отношении переработки и утилизации

¹ Доклад об итогах деятельности Минэкономразвития РФ за 2016 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерство экономического развития Российской Федерации. <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e8002f02-3008-4845-b5d8> (дата обращения 11.03.2018). С. 41.

(захоронения) твердых коммунальных отходов 3,2 млрд руб¹.

В аналитическом докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в РФ»², распространенном в конце октября 2016 г., отмечается, что, как правило, в процессе реализации подобных инфраструктурных проектов механизмы согласования управленческих решений компаний и государства непрозрачны и запутанны. При этом как основной недостаток существующих механизмов отмечается недостаточная координация потребностей в инвестиционных ресурсах и реальных объемах инвестиций со стороны как бизнеса, так и государства. Также отмечались и другие проблемные места в законодательстве³. Именно поэтому совершенствованию Закона № ФЗ-115, в 2016 г. было уделено особое внимание, что выразилось во внесении значительных поправок и дополнений.

Таким образом, концессия, является естественной формой повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества. Поэтому концессии имели широкое распространение в дореволюционной России и в СССР периода НЭПа.

«Опыт дореволюционной России показывает, что смещение акцентов концессионного соглашения от административного акта к договорным формам с гарантиями государства в отношении прав концессионеров может

¹ Приказ Министерства экологии Челябинской области «О заключении концессионного соглашения о создании межмуниципальной системы коммунальной инфраструктуры на территории Челябинской области в отношении переработки и утилизации (захоронения) твердых коммунальных отходов на территории Челябинского кластера» от 9 августа 2016 г. № 704 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства экологии Челябинской области. URL: <http://www.mineco174.ru/htmlpages/Show/Oxganaok> (дата обращения 11.03.2018).

² Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в РФ» от 26 октября 2016 г. // Вестник Совета Федерации. 2016. № 8. С. 4.

³ Мирошников С.Н. Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году. С. 114.

на порядок увеличить объем инвестиций в экономику государства. Период новой экономической политики продемонстрировал эволюцию концессионных соглашений в договоры, причем со значительным количеством гражданско-правовых элементов. Однако с 40-х годов XX в. и до недавнего времени Россия не имела практического опыта реализации концессионных соглашений внутри страны». Указанное обстоятельство обращает внимание на необходимость, вместе с принятием законодателем правовых норм в области инвестиций и концессионного права, создание соответствующих институтов и подготовки кадров. Большой исторический опыт России в сфере концессии должен быть учтен и на этапе законотворчества, и на этапе практического применения концессионного механизма в Российской Федерации на современном этапе.

1.2 Генезис нормативного регулирования концессионных соглашений

Концессионное соглашение является в России флагманской формой государственно-частного партнерства (ГЧП). Именно этим обусловлено активное развитие концессионного и смежного с ним законодательства¹.

Правовой институт концессионных соглашений не является новой формой взаимодействия публичных и частных субъектов в российской правовой системе.

В России XIX – начала XX века, а также в советской России периода НЭПа активно применялся данный институт. Исследование данного правового института в дореволюционной России связано с именами таких ученых, как А.А. Борзенко², Л.С. Таль³, в советский

¹ Сабына Е.Н. Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 15. С. 1.

² Борзенко А.А. Гражданские ограничения железнодорожных предприятий Ч. 2 Концессия железнодорожного права: Опыт сравнительно-законодательного исследования. С. 590.

³ Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений: монография. С. 119.

период – А.В. Венедиктов¹, А.В. Каррасс², Л.Г. Ляндау³ и др.

В современной России исследованию концессионных соглашений посвящены труды экономистов В.Г. Варнавского⁴, Ю.В. Зворыкина⁵, юристов С.А. Сосны⁶, В.Ф. Попондопуло⁷, Н.Г. Дорониной⁸ и др.

В связи с дальнейшим развитием экономики, усилением процесса ее интегрирования в мировое хозяйство, а также поддерживаемой отечественным законодателем тенденции к передаче государством управления своей собственностью частным лицам потребовалось уточнение действующего законодательства в сфере концессионных соглашений. Такого рода уточнением явилось принятие целого перечня нормативных правовых актов, основным из которых стал Закон № 115-ФЗ.

Ч. 1 ст. 2 Закона № 115-ФЗ закрепляет систему законодательства РФ о концессионных соглашениях, которая состоит из следующих нормативно-правовых актов:

- Закон № 115-ФЗ и другие федеральные законы. Например, в настоящее время нормы, относящиеся к концессионным соглашениям, можно обнаружить в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных

¹ Венедиктов А.В. Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР. М.: АН СССР, 1954. С. 152.

² Каррасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М.: АН СССР, 1954. С. 278.

³ Ляндау Л.Г. Иностраный капитал в дореволюционной России и в СССР. С. 64.

⁴ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство: теория и практика: учебное пособие. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2015. С. 284.

⁵ Зворыкина Ю.В. Методологические основы и механизмы управления концессиями в России: дис. ... докт. экон. наук. Москва, 2003. С. 45.

⁶ Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 251.

⁷ Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 81.

⁸ Доронина Н.Г. К проекту закона о концессионных договорах. Договор: правовые и экономические аспекты. М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 1999. С. 75.

вложений»¹ и Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»², так как указанные федеральные законы содержат ряд норм, направленных на защиту прав и законных интересов инвесторов;

- иные нормативные правовые акты Российской Федерации. В ч. 1 ст. 2 Закона № 115-ФЗ прямо указано, что они принимаются в соответствии Законом № 115-ФЗ и другими федеральными законами. Данное положение полностью соответствует ч. 2 ст. 4 Конституции РФ³, устанавливающей верховенство Федеральных законов на всей территории Российской Федерации. В контексте ст. 2 Закона № 115-ФЗ под иными нормативно-правовыми актами следует понимать подзаконные акты федерального уровня, то есть указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ.

Необходимо отметить, что ч. 2 ст. 2 Закона № 115-ФЗ устанавливает общий для российского законодательства принцип приоритета международных договоров РФ над национальным правом. В случае противоречия правил, установленных международным договором РФ, правилам, предусмотренным Законом № 115-ФЗ, применяются правила международного договора.

В целях дальнейшего развития концессионных правоотношений в соответствии с установленным законодательством Правительством Российской Федерации был принят ряд нормативных актов, имеющих большое прикладное значение и регулирующих вопросы финансирования различного рода инвестиционных проектов, в том числе и с использованием института концессионных соглашений:

¹ Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

² Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

³ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 197.

1) Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 1 марта 2008 г. № 134¹. Данные Правила устанавливают порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, а также устанавливают этапы и процедуру их отбора, основные требования к представленной документации и проведению контроля и мониторинга хода их реализации;

2) Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 17 мая 2010 г. № 351². Настоящее Положение устанавливает порядок осуществления контроля и мониторинга хода реализации проектов, в отношении которых Правительством РФ принято решение о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, обязательный для всех участников проектов. Контроль и мониторинг осуществляются с целью повышения эффективности использования бюджетных ассигнований Фонда и обеспечения достижения показателей реализации проектов, заявленных при подаче заявок на предоставление бюджетных ассигнований Фонда для реализации проектов;

3) Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 1 марта 2008 г. № 134 // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 932 (утратил силу).

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 17 мая 2010 г. № 351 // СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2614.

межрегиональное значение» от 30 октября 2010 г. № 880¹. В данном Постановлении Правительства РФ установлен порядок распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов РФ субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства.

В соответствии с принятым пакетом нормативных актов институт концессионных соглашений может быть использован при реализации инвестиционных проектов, имеющих общедифедеральное, регионально и муниципальное значение.

Таким образом, были созданы определенные правовые и организационные особенности обеспечения концессионных правоотношений в России.

Наряду с вышеуказанными новациями в современном российском законодательстве, свое дальнейшее развитие также получили наработки советского этапа развития концессионных правоотношений, например развитие института типовых концессионных соглашений, разрабатываемых и утверждаемых Правительством Российской Федерации².

На сегодняшний день утвержден и действует целый перечень типовых концессионных соглашений в следующих сферах жизнедеятельности: автотранспортная инфраструктура³; объекты

¹ Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» от 30 октября 2010 г. № 880 // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5862 (утратил силу).

² Краснов А.Б. Эволюция юридического обеспечения концессионных правоотношений в Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 127.

³ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении 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» от 27 мая 2006 г. № 319 // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2511.

образования¹; объекты трубопроводного транспорта²; объекты по производству и передаче тепловой и электрической энергии³; инфраструктура аэропортов⁴; железнодорожная инфраструктура⁵; инфраструктура морских и речных портов⁶; морские и речные суда, переправы, сухие доки⁷; гидротехнические сооружения⁸; коммунальная инфраструктура (энергоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, утилизация бытовых отходов, объекты освещения и т.д.)⁹; общественный

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования» от 11 ноября 2006 г. № 671 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4902.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов трубопроводного транспорта» от 11 ноября 2006 г. № 672 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4903.

³ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии» от 11 ноября 2006 г. № 673 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4904.

⁴ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов» от 5 декабря 2006 г. № 739 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5343.

⁵ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов железнодорожного транспорта» от 5 декабря 2006 г. № 744 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5348.

⁶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов» от 5 декабря 2006 г. № 745 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5349.

⁷ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении морских и речных судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов, осуществляющих ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромных переправ, плавучих и сухих доков» от 5 декабря 2006 г. № 746 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5350.

⁸ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении гидротехнических сооружений» от 5 декабря 2006 г. № 747 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5351.

⁹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения» от 5 декабря 2006 г. № 748 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5352.

транспорт, в т.ч. метрополитен¹; объекты культуры, спорта, рекреационные объекты²; объекты здравоохранения³.

«При этом И.В. Рачков⁴, обращает внимание на то, что установление по отдельным категориям объектов типовых форм концессионного соглашения имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Положительным является то, что государство предлагает инвесторам уже проработанный вариант соглашения, включающий все существенные условия с точки зрения государства, что служит признаком консолидированности государственной политики по данному вопросу. К тому же типовое соглашение не препятствует включению по желанию сторон дополнительных условий. Негативной может оказаться влияние сложившейся административной практики, когда концедент будет требовать «прямого копирования» типового текста. К тому же типовое соглашение не может учитывать специфику абсолютно всех объектов.

По нашему мнению, предложение И.В. Рачкова об изменении статуса типового соглашения на рекомендательный, является разумным, поскольку Законом установлены существенные условия концессионного соглашения, что само по себе способствует обеспечению публичного государственного интереса и в любом случае найдут отражение в тексте договора».

В последние годы развитию концессии в РФ, которая является преобладающей договорной формой при реализации капиталоемких проектов в сфере транспортной инфраструктуры, жилищно-

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении метрополитена и другого транспорта общего пользования» от 22 декабря 2006 г. № 791 // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 252.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения» от 9 февраля 2007 г. № 90 // СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 1009.

³ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения» от 14 февраля 2009 г. № 138 // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1106.

⁴ Рачков И.В. Белые пятна в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» // Закон. 2007. № 4. С. 142.

коммунального хозяйства, топливно-энергетической и оборонной отраслях, уделяется все больше внимания в государственной политике. В частности, были приняты Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и ст. 16 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25 апреля 2012 г. № 38-ФЗ¹ (далее – Закон № 38-ФЗ) и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ² (далее – Закон № 103-ФЗ), которыми были внесены изменения в Закон № 115-ФЗ, Федеральный закон «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ³. В связи с чем, существенным корректировкам подверглось правовое регулирование заключения и исполнения концессионных соглашений, предметом которых являются автомобильные дороги и связанные с ними сооружения, а также объекты тепло- и водоснабжения.

Новеллы обозначенных законов играют важную роль в развитии ГЧП на основе концессионных соглашений, что не раз отмечалось специалистами отрасли.

«На данный момент значительную роль играет создание и разработка основ правового регулирования концессионных соглашений в субъектах

¹ Федеральный закон «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» от 25 апреля 2012 г. № 38-ФЗ // Российская газета. 27.04.2012. № 100.

² Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ // Российская газета. 14.05.2013. № 5767.

³ Федеральный закон «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.

Российской Федерации, так как региональные концессии имеют большую перспективу развития. Однако для того, чтобы данный механизм успешно функционировал, необходимо развитие соответствующего законодательства.

Согласно Закону № 115-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают следующими полномочиями в сфере реализации концессионных договоров¹:

1) субъект РФ вправе выступать как концедент в лице уполномоченного органа государственной власти (ч. 1 ст. 5 Закона № 115-ФЗ). Следовательно, субъект РФ вправе принимать решения относительно заключения, изменения, прекращения концессионных соглашений в отношении объекта концессии, права которого принадлежат данному субъекту РФ. Кроме того такие права могут быть переданы уполномоченным органам;

2) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе вносить определенные условия относительно концессионного соглашения согласно ч. 2 ст. 10 Закона № 115-ФЗ».

Нормативно-правовая база регионов в части концессионных соглашений в особенности касательно государственно-частного партнерства достаточно объемна. К настоящему времени более чем в 60 субъектах приняты региональные законы, регулирующие понимание и порядок осуществления механизмов государственно-частного партнерства. Так, например, в Пермском крае принят Закон Пермского края «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае»². Данный Закон устанавливает основы правового регулирования участия Пермского края в государственно-частном партнерстве и направлен на обеспечение стабильных условий развития государственно-частного партнерства в

¹ Самигулин Р.Р. Концессионные механизмы развития регионов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 49.

² Закон Пермского края «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» от 1 апреля 2015 г. № 457-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 06.04.2015. № 13.

Пермском крае, привлечение и эффективное использование государственных, муниципальных, частных ресурсов для развития экономики и социальной сферы Пермского края, повышение качества жизни населения. «В Санкт-Петербурге большинство проектов основывается на основании Закона «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»¹. Данный Закон устанавливает порядок и условия участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах путем заключения и исполнения от имени Санкт-Петербурга соглашений, в том числе концессионных». В Челябинске до 2016 года действовал Закон Челябинской области «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве»², направленный на обеспечение стабильных условий развития государственно-частного партнерства в Челябинской области, привлечение и эффективное использование государственных, муниципальных, частных ресурсов для развития экономики и социальной сферы Челябинской области, повышение качества жизни населения.

«По мнению Р.Р. Самигулина³ в законодательных актах субъектов РФ присутствуют схожие положения, касающиеся порядка реализации механизмов партнерства, цели, задачи, принципы, стороны взаимодействия частного и публичного сектора, и в то же время отсутствует единая дефиниция в разных субъектах. Кроме того данные законодательные акты носят рамочный характер, повторяя основы и положения федерального законодательства, не отражают конкретной региональной специфики. Отсюда можно сделать вывод, что региональная нормативная база не является эффективным инструментом регулирования экономических и технических сторон концессионного соглашения, не формирует четкие

¹ Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 25 декабря 2006 г. № 627-100 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 29.01.2007. № 2.

² Закон Челябинской области «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» от 24 сентября 2009 г. № 475-3 // Южноуральская панорама. 08.10.2009. № 195 (утратил силу).

³ Самигулин Р.Р. Концессионные механизмы развития регионов: дис. ... канд. юрид. наук. С. 49.

принципы и условия инвестиционной деятельности как для государства, так и для частного сектора в рамках концессионных соглашений».

Среди недостатков действующего концессионного законодательства следует выделить следующие¹:

1) в отличие от признанного в гражданском праве диспозитивного метода регулирования общественных отношений, для концессии характерна императивность в определении содержания концессионного соглашения и его исполнения. Так, в законодательстве приводится закрытый перечень критериев при проведении конкурсной процедуры на право заключения концессионного соглашения и выбора победителя конкурса; ограничен состав и размер выплат при досрочном расторжении контракта;

2) ограничиваются способы обеспечения исполнения обязательств по концессиям. В частности, Закон № 38-ФЗ регламентирует, что закладывать права по концессионному соглашению возможно только в отношении объектов дорожного строительства. Кроме того, согласно Закону № 103-ФЗ используемая стороной соглашения безотзывная банковская гарантия должна быть непередаваемой и соответствовать иным утвержденным Правительством РФ требованиям к таким гарантиям (ч. 4.1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ);

3) не допускается возможность принятия публичным партнером (концедентом) на себя обязанности по прямой плате частному партнеру (концессионеру) при реализации проектов, где отсутствует внешний источник доходов. Исключение составляют концессии в отношении объектов дорожного строительства, при условии, что установление платы концедента по концессионному соглашению определено в качестве критериев конкурса;

4) предусматривается обязательное использование типовых концессионных соглашений, которые утверждаются Правительством Российской Федерации. На настоящий момент такие типовые соглашения

¹ Нуриев А.Х. Перспективы развития концессионного законодательства в России // Юридический мир. 2015. № 6. С. 45.

существуют относительно всех объектов концессионного соглашения. Федеральный закон Закон № 38-ФЗ вводит исключение из этого правила для концессионных соглашений, заключаемых относительно объектов дорожного строительства;

5) по общему правилу не допускается передача споров, возникающих из договора концессии, на рассмотрение в международный арбитраж, что существенно снижает ценность проекта для иностранных инвесторов.

Таким образом, в 2016 г. совершенствованию Закона № 115-ФЗ было уделено особое внимание, что выразилось во внесении значительных поправок и дополнений в указанный Федеральный закон.

Важнейшее изменение, внесенное Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ¹ (далее – Закон № 275-ФЗ), это включение субъекта федерации в состав сторон концессионного соглашения и выполнение им отдельных функций концедента в ряде прямо указанных в Законе № 115-ФЗ случаев. Основаниями для этого явились следующие причины. В соответствии с ч. 1 ст. 39 Закона № 115-ФЗ по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения и водоснабжения и концедентом по которому выступает муниципальное образование, третьей стороной в обязательном порядке должен быть также субъект федерации, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению. Такая третья сторона вводится в соглашение в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в указанных сферах не переданы муниципальному образованию-концеденту².

В рассматриваемом случае логика законодателя очевидна – разделить сферы ответственности между муниципальными образованиями и

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4208.

² Мирошников С.Н. Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году. С. 113.

субъектами РФ, каждый из которых в рассматриваемых отношениях выступает в качестве самостоятельного субъекта правоотношений со своими интересами, которые он защищает. В двусторонней модели концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения и водоснабжения, муниципальное образование-концедент и концессионер, по согласованию с региональным органом власти в области государственного регулирования тарифов, устанавливают долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера и предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, тогда как само утверждение тарифов и надбавок к тарифам, а также непосредственно утверждение инвестиционных программ для концессионера осуществляется на уровне субъекта федерации, который не является участником данного концессионного соглашения. Такая правовая неопределенность, связанная с особенностями тарифного регулирования в отношении объектов теплоснабжения и водоснабжения, не могла устроить ни заинтересованные государственные структуры, ни частных операторов и инвесторов¹.

Предполагается, что введенная в Закон № 115-ФЗ трехсторонняя договорная модель сможет коренным образом изменить ситуацию. Основная суть внесенных в концессионное законодательство изменений раскрывается через тот объем прав и обязанностей, которые фиксируются в соглашении и осуществляются региональными органами государственной власти в рамках рассматриваемой договорной модели².

Значительным препятствием для подготовки и заключения концессионных соглашений являлась неурегулированность вопросов собственности на объекты водоснабжения и водоотведения или теплоснабжения, включая распределительные сети. В соответствии с ч. 1 и

¹ Лисица В.Н. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве // Юридическая наука и практика. 2016. № 2. С. 83.

² Мирошников С.Н. Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году. С. 114.

ч. 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ¹ (далее – Закон № 122-ФЗ) права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу Закона № 122-ФЗ, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации. При этом государственная регистрация возникшего до введения в действие соответствующего Закона № 122-ФЗ права на объект недвижимого имущества требуется при государственной регистрации, возникших после введения в действие Закона № 122-ФЗ ограничений (обременений) данного права, его перехода, а также при регистрации совершенных сделок с объектом недвижимого имущества. Учитывая то, что в соответствии с ч. 15 ст. 3 Закона № 115-ФЗ права владения и пользования концессионера недвижимым имуществом, передаваемым концедентом, подлежат государственной регистрации в качестве обременения права собственности концедента, исходя из смысла приведенных выше положений Закона № 122-ФЗ, само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности концедента не препятствует заключению концессионного соглашения (если соответствующее право фактически возникло до 30 января 1998 г.). Тогда как очевидно, что проведение регистрационных действий необходимо для дальнейшего исполнения соглашения. Однако, учитывая то, что в коммунальной сфере такого имущества может быть достаточно много, Законом № 275-ФЗ вводятся особые процедуры заключения и исполнения концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения и водоснабжения с учетом наличия имущества, права на которое не зарегистрированы за концедентом².

Также решена проблема передачи в концессию имущества государственных или муниципальных предприятий, имеющих значительные

¹ Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

² Мирошников С.Н. Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году. С. 118.

накопленные задолженности, что ранее было фактически непреодолимым препятствием при подготовке соответствующего соглашения. В соответствии с внесенными поправками, в рамках концессионного соглашения теперь возможно возложить на концессионера ряд не исполненных на момент принятия решения о заключении такого соглашения долговых денежных обязательств государственных и (или) муниципальных предприятий, учреждений, имущество которых передается в рамках соглашения. К таким обязательствам ч. 2 ст. 41 Закона № 115-ФЗ относит обязательства по оплате труда; по оплате энергетических ресурсов; по кредитным договорам, заключенным в целях финансирования мероприятий инвестиционных программ таких организаций; по уплате налогов и сборов. Указанный перечень по смыслу ч. 2 ст. 41 Закона № 115-ФЗ является исчерпывающим¹.

Обобщая вышеизложенное, можно сказать, что положения Закона № 115-ФЗ являются актуальной темой не только для правоприменителей, но и для законодателей. Анализ применения норм Закона № 115-ФЗ, использование механизма концессий в реализации инфраструктурных проектов позволят совершенствовать приемы и методы подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений, дают возможность создания наиболее комфортных условий для привлечения частных инвестиций в развитие отраслевой инфраструктуры, прежде всего в сфере ЖКХ.

1.3 Юридическая характеристика концессионных соглашений

Впервые в современном российском законодательстве определение концессионного соглашения появилось в Законе № 115-ФЗ.

«Концессионное соглашение – это договор, в силу которого одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или)

¹ Осипов В.С. Территории опережающего развития – новый вектор институциональных условий развития российской промышленности // Экономика и предпринимательство. 2016. № 9. С. 853.

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 права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности на срок, установленный этим соглашением.

Концессионное соглашение между государством и иностранным частным лицом нередко рассматривается как вид международного инвестиционного соглашения. В науке нет единого мнения о том, могут ли такие соглашения быть приравненными к международным публичным договорам и регулироваться международным публичным правом или они подлежат урегулированию нормами внутреннего права концедента. Большинство отечественных ученых (М.М. Богуславский¹, В.Н. Дурденевский², В.П. Мозолин³ и др.) полагают, что отношения сторон по концессионному соглашению в соответствии с принципами международного права должны регулироваться национальным правом принимающего инвестиции государства.

Сегодня существуют три основных подхода к правовой природе концессионного соглашения. Первый: концессионное соглашение является публично-правовым (административным) договором. Такой точки зрения, к примеру, придерживаются Ж. Ведель⁴, Д.Н. Бахрах⁵, С.В. Шорохов⁶».

¹ Богуславский М.М. Международное частное право: учебник. С. 116.

² Международное право: учебник / под общ. ред. В.Н. Дурденевского. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. С. 247.

³ Мозолин В.П. Гражданское право: учебник в 2-х частях. Ч. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 125.

⁴ Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. С. 51.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 607.

⁶ Шорохов С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

Представители второй концепции (А.В. Демин¹, С.А. Сосна², Л.С. Таль³, К.И. Налетов⁴) называют концессионный договор гетерогенным, то есть сочетающим в себе как частноправовые, так и публично-правовые признаки. Третья концепция относит концессионные соглашения к гражданско-правовым договорам (И.А. Дроздов⁵, В.Г. Варнавский⁶, Н.Г. Доронина⁷, И.С. Вахтинская⁸, Л.А. Лунц⁹).

«Помимо этого, преимущественно в немецкой и швейцарской литературе существовал подход, согласно которому концессия рассматривалась как односторонний акт государственной власти, некая привилегия. Одним из создателей этого подхода был известный швейцарский профессор Андрей Гейслер¹⁰. В соответствии с теорией Гейслера, для договора необходима одинаковая правоспособность сторон, а в концессии это невозможно, так как по Гейслеру концессия является способом осуществления государством верховной власти в целях произведения социально значимых действий, а концессионер не обладает правоспособностью государства и не участвует в осуществлении верховной власти. Таким образом, концессия – это привилегия от государства».

¹ Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: КГУ, 1998. С. 45.

² Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 179.

³ Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений: монография. С. 119.

⁴ Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Право и политика. 2005. № 3. С. 28–36.

⁵ Дроздов И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2001. С. 87.

⁶ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство: теория и практика: учебное пособие. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. С. 174.

⁷ Доронина Н.Г. К проекту закона о концессионных договорах. Договор: правовые и экономические аспекты. М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 1999. С. 75.

⁸ Вахтинская И.С. Гражданско-правовые признаки концессионного соглашения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 292.

⁹ Лунц Л.А. Курс международного частного права: международное частное право: особенная часть в 3-х томах. М.: Юридическая литература, 1975. С. 78.

¹⁰ Heisler A. Institutionen des deutschen Privatrechts. Leipzig: Duncker & Humblot, 1885. S. 47.

«Однако обязанность концессионера осуществлять социально значимую деятельность не является следствием концессии как административного акта».

Л.С. Таль¹ писал: «По теории административного акта содержание концессии не исчерпывается актом ее выдачи на условиях концессионера, с таким актом связаны гражданско-правовые отношения, чье возникновение связано с соглашением с концессионером».

Таким образом, основное ядро этого спора – являются ли стороны равноправными контрагентами, как в гражданско-правовом договоре, или же это отношения неравноправных субъектов – государства и подчиненного ему в рамках закона частного лица.

«Сторонами концессионного соглашения являются концедент (публично-правовое образование) и концессионер (частная предпринимательская структура). Но то, что концедент – публично-правовое образование, не предполагает использование его государственно-властных полномочий. Концессионное соглашение – соглашение между равноправными и независимыми субъектами.

В пользу того, что концессионное соглашение является гражданско-правовым договором, говорит и то, что концедент не обладает односторонними правами в отношении концессионера, то есть у концедента нет возможности навязать концессионеру свою волю»².

«При этом концедент вправе контролировать исполнение концессионером своих обязательств по концессионному соглашению, при этом не вмешиваясь в хозяйственную деятельность концессионера. Но этот контроль проистекает из соглашения сторон, ведь контрольные права одной стороны договора по отношению к другой есть во многих гражданско-

¹ Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений: монография. С. 4.

² Савельева В.М. К вопросу об определении места концессионного соглашения в системе гражданско-правовых договоров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

правовых договорах и публично-правовая природа концедента здесь совершенно не причем»¹.

Одним из важнейших публично-правовых признаков концессионных соглашений многие правоведы полагают наличие публичного интереса в их основе. По мнению И.А. Дроздова², «возложение на концессионера ряда властных функций есть «инкорпорация» публично-правовых начал в гражданско-правовой договор».

«Публичный интерес можно определить как «признанный и обеспеченный государством и правом интерес всей социальной общности, удовлетворение которого является основным условием и важнейшей гарантией ее существования и развития»³.

«Во многих зарубежных странах законом прямо установлены конкретные сферы социальной и хозяйственной жизни, развитие которых составляет публичный интерес, в них концессионные соглашения наиболее популярны. Ввиду наличия публичного интереса концессионер должен соблюдать ряд принципов, к примеру непрерывности оказания услуг, недискриминации пользователей услуг, общедоступности услуг»⁴.

Полагаем, что мнение, по которому концедент в основном преследует публичный интерес, а концессионер – частный, отнюдь неоправданно. При заключении концессионного соглашения концедент также имеет частноправовой интерес, поскольку именно ему поступает в собственность новый либо модернизированный концессионный объект, имеющий в большинстве случаев существенную стоимость. Заинтересован концедент и в получении от концессионера прибыли в виде концессионной платы.

¹ Самойлова В.В. Некоторые аспекты и специфика объекта концессионных отношений // Теория и практика общественного развития. 2016. № 2. С. 84.

² Дроздов И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов: учебно-практическое пособие. С. 88.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. для юрид. фак. и вузов. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 53 .

⁴ Сосна С.А. Концессионное соглашение: теория и практика. С. 47.

«Гражданско-правовые принципы, положенные в основу концессионных соглашений, являются привлекательными как для потенциальных концессионеров вследствие повышенной правовой стабильности, так и для концедента, давая ему возможность эффективнее распоряжаться своей собственностью».

Кроме того, о том, что концессионное соглашение обладает гражданско-правовыми признаками, следует привести следующие аргументы:

- имущество публично-правового образования управляется при помощи гражданско-правовых институтов;
- участие концессионера в концессионном соглашении носит гражданско-правовой характер;
- границы контроля концедента за концессионером устанавливаются самим концессионным соглашением;
- стороны несут гражданско-правовую ответственность за неисполнение концессионного соглашения.

Однако при этом в Законе № 115-ФЗ достаточно и императивных норм, которые часто не дают возможности сторонам самим устанавливать свои права и обязанности. К примеру, заключение концессионного соглашения в соответствии с примерными концессионными соглашениями, регламентированная конкурсная процедура заключения концессионного соглашения»¹.

Приходим к выводу, что концессионное соглашение можно охарактеризовать как гражданско-правовой договор.

Концессионное соглашение является двусторонним, возмездным, взаимным, срочным и консенсуальным гражданско-правовым договором.

«Двусторонний характер концессионного договора означает, что каждая из сторон договора несет обязанность в пользу другой стороны и

¹ Самойлова В.В. Некоторые аспекты и специфика объекта концессионных отношений. С. 85.

считается должником другой стороны в том, что обязана сделать в ее пользу и одновременно ее кредитором в том, что имеет право от нее требовать»¹.

Сторонами концессионного соглашения являются:

«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 (п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона № 115-ФЗ);

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 (п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона № 115-ФЗ)».

«Взаимный характер договора вытекает из того, что права и обязанности по концессионному соглашению возникают как у концессионера, так и у концедента. А именно, с одной стороны, концессионер по концессионному обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать 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 (п. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ)».

¹ Лисица В.Н. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве. С. 84.

Концессионное соглашение является консенсуальным, поскольку вступает в силу с момента заключения, а исполняется уже после подписания (т. е. без условия передачи вещи одним из участников).

«Концессионное соглашение является срочным договором, потому что права владения и пользования объектом концессионного соглашения предоставляются на определенный срок действия, устанавливаемый непосредственно концессионным соглашением и являющийся его существенным условием. Закон не определяет ни предельного, ни минимального срока действия концессионного соглашения, а устанавливает – примерный перечень критериев для определения этого срок. Так, срок концессионного соглашения может определяться исходя из:

1) срока создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения. Это значит, что срок действия концессионного соглашения может устанавливаться в зависимости от продолжительности работ по созданию или реконструкции объекта концессионного соглашения либо рассчитываться исходя из такого срока и прибавленного к нему срока, в течение которого концессионер будет эксплуатировать объект концессионного соглашения;

2) объема инвестиций в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения и срока окупаемости таких инвестиций. В данном случае срок рассчитывается путем деления общего объема инвестиций на объем средств, получаемых концессионером от эксплуатации объекта концессионного соглашения;

3) иных обязательств концессионера, такими обязательствами концессионера могут быть обязательства по обеспечению получения потребителями определенных товаров, работ, услуг либо предоставления потребителям определенных законодательством льгот в течение согласованного сторонами периода времени. Следует отметить, что согласно п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ срок концессионного соглашения является его существенным условием, в связи с чем концессионное соглашение не

может быть заключено без указания срока действия. По этой же причине оно, в отличие от договора аренды или договора безвозмездного пользования, не может быть заключено на неопределенный срок»¹.

«Возмездный характер концессионного соглашения проявляется в том, что, с одной стороны, концессионер обязуется уплачивать концеденту концессионную плату (ст. 7 Закона № 115-ФЗ) и передать концеденту на праве собственности объект концессионного соглашения, а, с другой стороны, концедент обязуется предоставить концессионеру права владения и пользования объектом концессионного соглашения. Соответственно присутствует наличие материальной выгоды в результате исполнения соглашения у каждой из сторон. Закон № 115-ФЗ не предусматривает ни минимального, ни предельного размера концессионной платы. Кроме того, размер концессионной платы может являться критерием конкурса на право заключения концессионного соглашения (п. 6 ч. 2 ст. 24 Закона № 115-ФЗ)»².

«В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных Федеральными законами, т.е. является смешанным. Содержание рассматриваемой нормы п. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ согласуется с содержанием нормы п. 3 ст. 421 ГК РФ³, согласно которой «стороны могут заключить договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). К отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора»»⁴.

¹ Кухаренко Т.А. Комментарий к Федеральному закону «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Саратов: Изд-во: Ай Пи Эр Медиа, 2015. С. 58.

² Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 78 .

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Холодкова Ю.С. Понятие и правовая природа концессионных соглашений // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 405. С. 184.

Все же, несмотря на представляющееся сходство (на основе которого круг правоведов отмечает, что концессионное соглашение относится к смешанным договорам), между нормами ч. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ и п. 3 ст. 421 ГК РФ есть существенное различие, касающееся права сторон соглашения по своему усмотрению определять возможность применения к их правоотношениям правил о договорах, элементы которых содержатся в соглашении сторон. У сторон смешанного договора такое право есть, в то время как у сторон концессионного соглашения такого права нет.

«Согласно п. 4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами. Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (ст. 422 ГК РФ)».

Следовательно, свобода усмотрения сторон в формировании содержания договора является квалифицирующим признаком, отличающим смешанные договоры от иных договоров, содержащих элементы нескольких договоров. Кроме того, смешанным может считаться только договор, не предусмотренный законом. Поскольку концессионное соглашение предусмотрено Законом № 115-ФЗ, согласно п. 3 ст. 421 ГК РФ оно не является смешанным договором.

Таким образом, исходя из буквального толкования п. 3, п. 4 ст. 421 и ст. 422 ГК РФ в их взаимосвязи, а также с учетом вышеназванного различия между нормами ч. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ и п. 3 ст. 421 ГК РФ можно сделать вывод о том, что концессионное соглашение является не смешанным договором, а самостоятельным видом договора. Совокупность же элементов договоров иных видов представляется отличительным признаком концессионного соглашения, свойственным данному виду договора.

«Действующее законодательство не содержит перечня видов договоров, элементы которых содержатся в концессионном соглашении.

Вместе с тем сложившаяся правоприменительная практика показывает, что четкое понимание того, элементы каких именно договоров включаются в каждое отдельно взятое концессионное соглашение, имеет существенное значение как на стадии заключения соглашения (для правильной оценки всех возможных рисков), так и на стадии его реализации (для определения норм, подлежащих применению при регулировании правоотношений сторон)¹.

«Среди договоров, элементы которых обычно содержатся в концессионном соглашении, особо следует выделить подряд и аренду. Концессионное соглашение может содержать также элементы договора возмездного оказания услуг и др. Характер отношений сторон и, соответственно, их обязательства в рамках концессионного соглашения изменяются по мере прохождения отдельных стадий и этапов его реализации».

«Исходя из смысла п. 1 ст. 3, а также п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ на этапе создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, применению подлежат правила гражданского законодательства о подряде, предусмотренные главой 37 «Подряд» ГК РФ²: § 1 «Общие положения о подряде», § 3 «Строительный подряд» и § 4 «Подряд на выполнение проектных и изыскательских работ»».

На следующем этапе реализации концессионного соглашения (стадия осуществления концессионером деятельности с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения) к отношениям сторон применяются правила гражданского законодательства об аренде – гл. 34 ГК РФ «Аренда», в том числе отдельных видов имущества. Так, при передаче по концессионному соглашению транспорта общего пользования к отношениям сторон могут быть применены нормы об аренде транспортных средств (§ 3 гл. 34 ГК РФ); при передаче объектов

¹ Холодкова Ю.С. Понятие и правовая природа концессионных соглашений. С. 185.

² Гражданский кодекс РФ (Ч. II) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

недвижимости – об аренде зданий и сооружений (§ 4 гл. 34 ГК РФ) или предприятий (§ 5 гл. 34 ГК РФ).

Обоснованность применения к отношениям сторон концессионного соглашения правил гражданского законодательства о подряде и аренде подтверждается сложившейся судебной практикой.

«Анализ судебной практики показывает, что рассматриваемая норма п. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ является достаточно сложной для сторон концессионного соглашения с точки зрения ее применения. Как правило, сложности обусловлены тем, что в тексте концессионных соглашений редко указывается, правила о каком виде договора подлежат применению к тем или иным отношениям. Отсутствует такое указание и в примерных концессионных соглашениях, утвержденных Правительством РФ в соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона № 115-ФЗ»¹.

В результате стороны допускают ошибки в определении норм, подлежащих применению при регулировании их правоотношений.

«Так, при рассмотрении судебного дела по иску концедента к концессионеру о взыскании неустойки за нарушение сроков строительства объекта судом было установлено, что штраф начислен за неисполнение обязательств по правоотношениям, которые регулируются гл. 37 ГК РФ о подряде. Несмотря на то, что нарушение сроков было вызвано неисполнением концедентом встречных обязательств по договору, суд взыскал неустойку в связи с невыполнением концессионером требований, обязательных в таких случаях для подрядных отношений»².

«В другом деле судом установлено, что к спорным правоотношениям сторон применяются нормы законодательства об аренде. Неправильное определение концессионером на стадии реализации концессионного

¹ Холодкова Ю.С. Понятие и правовая природа концессионных соглашений // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 405. С. 184.

² Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа по делу № А12-7331/2012 от 18 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Арбитражного суда Поволжского округа. URL: <http://faspo.arbitr.ru/012712145535934516> (дата обращения 10.03.2018).

соглашения подлежащих применению норм привело к ошибкам при расчете налоговой базы и, как следствие, образованию недоимки, начислению пени и штрафов, нереализации права на налоговые вычеты и льготы»¹.

Обобщая вышесказанное, можем отметить, что однозначно нельзя говорить об отнесении концессионного соглашения к числу гражданско-правовых договоров. Для концессионных соглашений характерно отступление от принципа диспозитивности, влияние бюджетного и налогового законодательства, что объясняется наличием публичного интереса в их заключении².

Также концессионный договор имеет специфический субъектный состав. Участниками договора являются, с одной стороны, государство как субъект гражданского оборота на равных основах с гражданами и юридическими лицами, и, с другой стороны, внутригосударственное или иностранное юридическое лицо.

Вместе с тем для заключения данного договора, помимо автономной воли и соответствующего волеизъявления сторон, необходимы и другие, по своей природе, административного характера предпосылки, связанные с принятием соответствующего решения со стороны государства как носителя суверенной власти. Это означает, что для заключения концессионного договора, в отличие от других гражданско-правовых договоров, необходимо наличие сложного юридического состава.

Кроме того концессионный договор имеет особую экономическую цель, связанную с привлечением инвестиций для развития и эффективного функционирования общественно значимых сфер и инфраструктур.

А также концессионный договор имеет особый предмет и объект регулирования: предмет данного договора – это недвижимое имущество или

¹ Определение Верховного Суда РФ по делу № А14-4828/2013 от 26 марта 2015 г. № 310-КГ15-1150 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <http://www.vsrif.ru/> (дата обращения 10.03.2018).

² Предпринимательское право: учебник /отв. ред. В.В. Кванина. Ростов н/д: Феникс, 2018. С. 18.

недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, а объектом данного договора является деятельность, направленная на создание, реконструкцию и/или эксплуатацию этого имущества.

1.4 Виды концессионных соглашений

В настоящее время в Российской Федерации протекает процесс образования государственной инновационной деятельности, ориентированной на улучшение качества и уровня жизни граждан, улучшение технической оснащенности, рост качества ресурсосбережения, повышение производительности труда и т.д. Развитие существующих отраслей нашей системы народного хозяйства не представляется возможным без нормальной работы необходимого инфраструктурного обеспечения.

Объекты отечественной инфраструктуры имеют повышенный уровень износа и слишком низкую эффективность управления. Как показывает всемирный и конкретно российский опыт развития государственности самым эффективным способом внедрения инноваций в различных отраслях инфраструктуры считается такая форма сотрудничества, как концессия¹.

В трудах российских и зарубежных исследователей представлен широкий спектр форм и видов концессий. К основным признакам, на основе которых выделяют формы и виды концессий, относятся форма договора, объект концессионного соглашения, цель соглашения, тип соглашения, уровень органа власти, который выступает концедентом при заключении концессионного соглашения.

Классификация договоров целенаправлена на их объединение в отдельные группы по конкретным признакам для облегчения их исследования и выделения особенностей, а также для повышения эффективности законодательного регулирования.

В доктринальных источниках (как юридических, так и экономических) существуют разные критерии и подходы к классификации концессионных соглашений. Р.М. Жемалетдинов² предлагает разные признаки для

¹ Жукова Н.С. Концессионный механизм реализации государственной инновационной политики // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 25.

² Жемалетдинов Р.М. Особенности гражданско-правового регулирования концессионных соглашений в России // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 115.

классификации концессионных договоров, которые включают метод правового регулирования договоров, порядок их изменения и прекращения, момент возникновения права собственности у концессионера на создание нового имущества, степень финансового участия сторон и некоторые другие критерии. С.А. Сосна¹ предлагает отличать традиционные концессии и новые концессии. По его мнению, к числу первых видов относятся концессионные договоры в области публичных служб, которые имеют довольно длинную историю и в течение последних 100–150 лет развивались по направлению публичного права. А к числу новых концессий, по мнению С.А. Сосны, принадлежат те договоры, которые направлены на развитие экономических и социальных инфраструктур, имеют ограниченные публично-правовые признаки и, по своей правовой сущности, стоят ближе к гражданско-правовым договорам, чем к концессиям. Проанализировав данную классификацию договоров можно заметить, что основой для их разграничения на традиционные и новые считается не только предметная специфичность, но и их отраслевая принадлежность, потому что, как он отмечает, традиционные концессии имеют публично-правовой характер, а новые концессии – в основном гражданско-правовой. Также, он с оговоркой признает возможность присвоения новым договорам концессионной сущности. Мы полагаем, что данная классификация может существовать лишь частично в тех случаях, когда договоры разграничиваются на основе предмета (услуги или недвижимое имущество). Что касается отраслевой принадлежности этих договоров, то, нельзя этот признак ставить в основу классификации концессионных договоров, т.к. он, независимо от предмета регулирования, всегда имеет гражданско-правовой характер.

Важное значение имеет исследование различных схем, с помощью которых функционируют концессии в разных странах. В основе формирования этих конструкций поставлена очередность создания или

¹ Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 80.

реконструкции, эксплуатации и передачи (возврата) предмета концессионного договора.

Самыми распространенными моделями этих схем являются: «создание – эксплуатация – передача» (BOT Build – Operate – Transfer), когда соответствующий объект создается и (или) реконструируется, а также эксплуатируется со стороны концессионера за свой счет и на свой риск до тех пор, пока он не сможет вернуть свои затраты, сделанные на этом объекте, и обеспечить предусмотренную в разумных пределах прибыль. После этого, по окончании срока действия договора, объект возвращается концеденту, а его управление может осуществляться либо концессионером, либо концедентом, исходя из положений конкретного договора¹. Есть страны, где некоторые виды природных ресурсов не являются государственной собственностью.

Другой схемой является «создание – владение – эксплуатация – передача» (BOOT BuildOwn – Operate – Transfer), согласно которой соответствующий объект создается и эксплуатируется со стороны концессионера и только по окончании срока действия договора передается в собственность концедента.

Следующая распространенная схема – «реконструкция – передача – эксплуатация» (BTO Build – Transfer – Operate), согласно которой после создания или реконструкции определенного договором объекта он сразу передается собственнику, а концессионер может эксплуатировать его до окончания срока действия договора.

Согласно еще одной схеме – «создание / реконструкция – владение – эксплуатация» (BOO Build – Own – Operate) – определенный договором объект, оставаясь собственностью концедента, реконструируется и эксплуатируется со стороны концессионера, и он – концессионер – связан с концедентом обязательством предоставления услуг, соответственно определенным стандартам.

¹ Паршин М.Ю. Сделки на условиях BOT // Бюллетень иностранной коммерческой информации. 1989. № 72. С. 76.

Существует также модель «создание / реконструкция – передача» (BT Bulid – Transfer), в рамках которой концессионер создает или реконструирует объект, являющийся предметом концессионного договора, и сразу же передает его в собственность концедента, который производит его эксплуатацию и осуществляет соответствующие расчеты с концессионером.

Возможны также и другие виды данных моделей: исходя из состояния экономики страны и направленности функционирования концессионного механизма, в предмет договора могут включаться, с одной стороны, функционирующие и прибыльные объекты и, с другой стороны, – объекты с низкой эффективностью, неприбыльные, но имеющие большое общественное значение и нуждающиеся в развитии и реконструкции. При таком сочетании концеденту предоставляется возможность возместить расходы, осуществляемые на втором объекте, за счет прибыли от первого¹. Нужно отметить, что эти конструкции, имеющие компенсационный характер, широко распространены в международных экономических отношениях. Но их применение возможно только в тех случаях, когда речь идет и о тех договорах, предметом которых является материальный предмет (вещь), и только в отношении тех разновидностей, которые относятся к инфраструктурным концессиям, т.е. по отношению тех договоров, предметом которых является недвижимое имущество, кроме недр. Этот вид классификации концессионных договоров неприемлем относительно договоров о делегировании общественных услуг².

Согласно субъективному составу концессионные договоры могут классифицироваться, например, с учетом особенностей стороны концессионера и концедента. Так, можно выделить договоры с участием:

- 1) иностранного элемента, или концессионные договоры международного характера;

¹ Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 83.

² Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство: теория и практика: учебное пособие. С. 104 .

- 2) с участием внутренних инвесторов, или концессионные договоры внутригосударственного характера.

По объектам концессионных соглашений выделяют:

- 1) концессионные соглашения в области недропользования;
- 2) концессионные соглашения в области инфраструктур.

Рассмотрим наиболее значимые отрасли народного хозяйства и общественные блага, призванные удовлетворять общественные потребности, внедрение концессионных соглашений в которых будет способствовать повышению эффективности их функционирования и использования.

1. Концессионное соглашение в сфере недропользования.

«Специфика концессионного соглашения в сфере недропользования состоит в следующем. Одной из сторон данного правоотношения, причем стороной, осуществляющей исполнение, имеющее решающее значение для содержания договора, всегда выступает публично-правовое образование (концедент). Гражданско-правовая форма концессионного соглашения не способна гарантировать должным образом такой аспект, как защита экологических интересов населения. Гражданско-правовой договор является соглашением двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей (п. 1 ст. 420 ГК РФ). В ряде современных концессионных соглашений можно встретить условия, в которых заинтересована только или в основном третья сторона – население территории места деятельности концессионера. Это, прежде всего, обязательства концессионера, касающиеся соблюдения правил охраны окружающей природной среды. Концессионный договор в сфере недропользования может включать в себя обязательства концессионера перед третьими лицами (прежде всего экологические) и перед концедентом как носителем публичной власти (развитие собственной промышленности государства-концедента, обучение за счет концессионера национальных квалифицированных кадров и развитие местной социальной инфраструктуры). Тем не менее, необходимо отметить, что государство-

концедент в равной степени заинтересовано в получении прибыли за счет и роялти (платы за пользование недрами), и налоговых платежей со стороны концессионера. Концессионное соглашение в сфере недропользования должно преследовать двоякую цель – получение прибыли обеими сторонами, а также удовлетворение публичного интереса концедента, состоящего из общественного интереса и интереса государства как носителя публичной власти»¹.

2. Концессионные соглашения в области инфраструктур:

1) концессионные соглашения в отношении объектов здравоохранения. «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. Данная отрасль характеризуется большим износом основных фондов и ощутимыми инфраструктурными разрывами в отдельных регионах². 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 лет³. 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 Закона № 115-ФЗ с

¹ Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Законодательство и экономика. 2012. № 10. С. 29.

² Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. М.: Центр развития ГЧП, 2014. С. 27.

³ Распоряжение Правительства Самарской области «О заключении концессионного соглашения о строительстве и эксплуатации отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии по адресу: Самарская область, г. Самара, Кировский р-н, ул. Ташкентская, д. 159» от 24 декабря 2013 г. № 878-р // Волжская коммуна. 26.12.13. № 431.

использованием модели BOT (Build – Operate – Transfer) – строительство – эксплуатация – передача». Еще несколько примеров концессионных соглашений в сфере здравоохранения: строительство пансионата для инвалидов и пожилых людей в г. Санкт-Петербурге между ООО «СГЦ «ОПЕКА» и Правительством г. Санкт-Петербурга по соглашению, заключенному 1 июня 2017 года, сроком на 49 лет, общей стоимостью 500 млн рублей¹;

2) концессионное соглашение в области образования. В условиях сокращения бюджетных расходов на систему образования с 600 до 400 млрд рублей важным вопросом представляется привлечение частных инвестиций и компетенций не только в строительство и эксплуатацию объектов образования, но и непосредственно в образовательный процесс. В России доля привлеченных частных инвесторов в систему дошкольного образования остается достаточно низкой – 4–5 процента по сравнению с развитыми западными странами (для сравнения, в Великобритании – 22 процента, в Австрии – 18 процента, в Германии – 12 процента)².

Инфраструктурный разрыв в системе дошкольного образования в России остается достаточно ощутимым: на начало 2016 г. на территории РФ 35,07 процентов детей в возрасте от 3 до 7 лет, не имеют возможности посещать детские сады.

«Возможно решение проблемы с использованием механизмов государственно-частного партнерства, в частности заключение концессионных соглашений. Одним из выходов в данной ситуации может стать появление на рынке комплексных операторов, которые могли бы

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О заключении концессионного соглашения в отношении объекта социального обслуживания граждан – дома престарелых, подлежащего созданию и предназначенного для осуществления деятельности по социальному обслуживанию граждан, без проведения конкурса» от 31 мая 2017 г. № 409 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL:<https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=1300077&start=-294> (дата обращения 10.03.2018).

² Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. С. 28.

осуществлять техническое обслуживание и эксплуатацию учреждений и оказывать конечную образовательную услугу потребителю. В настоящее время рынок таких операторов не сформирован и в целом по стране отсутствует платежеспособный спрос населения на оказание платных образовательных услуг в дошкольных учреждениях».

«Существуют две приоритетные концессионные модели, на основе которых могут быть реализованы инфраструктурные проекты в системе дошкольного образования. Модель «строительство – передача – обслуживание». При данной схеме частный инвестор осуществляет строительство и обслуживание объекта, но не имеет отношения к образовательному процессу. Возмещение затрат происходит через арендные платежи по договору субаренды. На территории РФ по данному принципу реализованы 2 проекта: реконструкция детского сада «Жарки» в Новосибирской области общей вместимостью 124 места и стоимостью 60 млн. рублей¹; строительство АНОО Центр развития «Золотой ключик» в Пермском крае вместимостью 121 место и стоимостью 40 млн рублей². Для частного инвестора модель не устойчива, так как основной источник дохода – субарендные платежи, и не предусмотрено прямой платы концедента концессионеру. Для публичного партнера характерна высокая нагрузка на бюджет и риск, связанный с привлечением частных инвесторов»³.

По итогам принятия поправок в Закон № 115-ФЗ, позволяющих осуществлять прямые платежи концедента концессионеру, для государства и инвестора может быть востребована модель, которая имеет английскую аббревиатуру BOT «строительство – обслуживание – передача». Для

¹ Распоряжение мэрии города Новосибирска «О заключении концессионного соглашения в отношении зданий детских комбинатов, расположенных по адресу: город Новосибирск, Калининский район, ул. Танковая, 29, 29/1» от 21 апреля 2010 г. № 6655-р // Бюллетень органов местного самоуправления г. Новосибирска. 27.04.2010. № 31.

² Реестр заключенных соглашений о муниципально-частном партнерстве [Электронный ресурс]. Официальный сайт Муниципального образования г. Пермь. URL: http://www.gorodperm.ru/actions/main/mchp/base_zakl_sogl (дата обращения 10.03.2018).

³ Кочеткова С.А. Государственно-частное партнёрство: учебное пособие. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. С. 56.

государства модель является наиболее привлекательной, поскольку снижает нагрузку на бюджет и обеспечивает создание инфраструктуры на взаимовыгодных условиях. Основной риск возникает, если концессионер оказывает конечную образовательную услугу, поскольку в настоящий момент рынок операторов образовательных услуг в системе дошкольного образования отсутствует»¹.

Наиболее масштабный проект ГЧП в образовании реализуется в Ханты-Мансийском автономном округе. Целевая программа «Новая школа Югры на 2010–2013 годы и до 2015 года» была запущена постановлением правительства округа от 8 июля 2010 г. № 160-п в рамках Национальной образовательной инициативы «Наша новая школа»². Программа предусматривает создание условий для государственно-частного партнерства в целях обеспечения доступности услуг в области дошкольного образования, а также поддержку деятельности организаций малого и среднего бизнеса в области дошкольного образования и реализацию учреждениями образования мер по повышению энергетической эффективности.

В общем, на наш взгляд, для модернизации системы дошкольного образования на территории Российской Федерации и осуществления инфраструктурных проектов следует соблюдать следующие базовые условия: оптимизировать нормативно-правую базу; сформировать рынок операторов конечной образовательной услуги; стимулировать платежеспособный спрос населения на дополнительные образовательные услуги;

3) концессия в области коммунальной и энергетической инфраструктуры. Сфера жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) представляет особый интерес с точки зрения острой необходимости привлечения частного капитала путем заключения концессионных

¹ Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. С. 30.

² Постановление Правительства Ханты-Мансийского АО-Югры «О целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Новая школа Югры на 2010-2013 годы и на период до 2015 года» от 8 июля 2010 г. № 160-п // СЗ Ханты-Мансийского автономного округа. 2010. № 7. Ст. 621.

соглашений в части строительства, реконструкции и модернизации объектов ЖКХ. Концессии в коммунальной и энергетической инфраструктуре уже получили широкое распространение: так, в 2016 г. между Правительством Новосибирской области и ООО «Экология-Новосибирск» заключено концессионное соглашение в отношении создания и эксплуатации системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов в Новосибирской области¹; в 2017 г. между Администрацией города Рубцовска Алтайского края и Акционерным обществом «Рубцовский теплоэнергетический комплекс» было заключено концессионное соглашение в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, предназначенных для производства, передачи и распределения тепловой энергии и горячей воды на территории муниципального образования город Рубцовск Алтайского края².

«Согласимся с мнением А.Э. Сасиной, что значение концессионных соглашений в сфере ЖКХ раскрывается в следующем:

- происходит наиболее кратковременно освоение частных капитальных вложений;
- наблюдается восстановление производственной инфраструктуры, снижение степени износа оборудования и аварийности сетей в системе ЖКХ;
- улучшение качества услуг;

¹ Постановление Правительства Новосибирской области «О заключении концессионного соглашения в отношении создания и эксплуатации системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов в Новосибирской области» от 27 июня 2016 г. № 197-п [Электронный ресурс]. Официальный сайт Архива документов Правительства Новосибирской области. URL: <http://novosib-gov.ru/doc/57757> (дата обращения 15.03.2018).

² Постановление Администрации города Рубцовска Алтайского края «О заключении с Акционерным обществом «Рубцовский теплоэнергетический комплекс» концессионного соглашения в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, предназначенных для производства, передачи и распределения тепловой энергии и горячей воды на территории муниципального образования город Рубцовск Алтайского края» от 22 мая 2017 г. № 1517 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Администрации города Рубцовска Алтайского края. URL: <http://rubtsovsk.org/act/17764> (дата обращения 15.03.2018).

– пополнение (дефицитного) муниципального бюджета»¹.

В субъектах РФ органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно вовлечены в развитие коммунальной инфраструктуры². Государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации отрасли, но по сути тот инструментарий, который находится в распоряжении инвестора не позволяет реализовать потенциал всей отрасли;

4) концессионное соглашение в транспортной 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 «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ³. В частности, на условиях концессионного соглашения в 2018 г. будет реализован крупномасштабный проект, который соединит Москву и Санкт-Петербург – это трасса М-11 «Москва-СанктПетербург». Концессионное соглашение заключено между ГК «Автодор» и Северозападной концессионной компанией (СЗКК), которая на сегодняшний день является концессионером головного участка дороги⁴. 50 процентов акций СЗКК принадлежат французской компании Vinci, а

¹ Сасина А. Э. Значение концессионных соглашений в современных условиях // Молодой ученый. 2017. № 17. С. 191.

² Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. С. 30.

³ Федеральный закон «О государственной компании Российские автомобильные дороги и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.

⁴ Распоряжение Правительства РФ «О заключении концессионного соглашения в отношении автомобильной магистрали «Скоростная автомобильная магистраль Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км» от 24 апреля 2007 г. № 511-р // СЗ РФ. 30.04.2007. № 18. Ст. 2262.

остальные 50 процентов – российским акционерам. Срок эксплуатации головного участка дороги Концессионером составляет 30 лет¹.

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 соглашения.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что ключевыми факторами, влияющими на успешность применения разнообразных видов концессионных соглашений в региональной практике в различных отраслях экономики являются:

1) наличие нормативно-правовой базы, определяющей, в частности, порядок инициации и заключения концессионных соглашений, где четко прописаны принципы их заключения, сроки, ответственные субъекты;

2) наличие в регионе специализированных государственных органов или структур, обладающих необходимыми компетенциями и полномочиями на проработку и сопровождение проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов, или специализированной организации, оказывающей соответствующий перечень консультационных услуг;

3) политическая воля государственных органов, которые призваны учитывать положительные результаты и выгоды от заключения концессионных соглашений, среди которых: приток инвестиций и минимизация нагрузки на бюджет субъекта РФ;

¹ Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. С. 58.

4) сокращение рисков, расчет и управление которыми берет на себя частный партнер;

5) изменение условий налогообложения юридических лиц и т. д.;

6) наличие конкуренции между частными компаниями, способными участвовать в реализации концессионных соглашений – это позволяет проводить конкурсные процедуры и выбирать инвестора, который наиболее эффективно может участвовать в реализации инфраструктурного проекта на основе концессионного соглашения;

7) системный подход к развитию инфраструктуры и привлечению для этих целей внебюджетных средств (наличие стратегии развития инфраструктуры субъекта Российской Федерации, или программы привлечения внебюджетных инвестиций).

Глава 2 СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

2.1 Права и обязанности участников концессионных соглашений

Статья 8 Закона № 115-ФЗ регулирует конкретные отношения сторон в рассматриваемой сфере, а именно: устанавливает права и обязанности как концессионера, так и концедента. Часть 1 данной статьи устанавливает основные права концессионера при исполнении концессионного соглашения.

«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.

При исполнении концессионного соглашения концессионер вправе (ст. 8 Закона № 115-ФЗ):

1) передавать объект концессионного соглашения и (или) иное передаваемое концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущество в пользование третьим лицам. При этом концессионер несет ответственность за действия таких лиц как за свои собственные. Указанная передача возможна только с согласия концедента и в порядке, установленном федеральными законами и концессионным соглашением». Так, последовательность передачи объектов концессионных соглашений третьим лицам, хотя и не имеет отношение к существенным условиям концессионного соглашения, однако должен быть в нем указан. Данная статья предусматривает, что указанная передача осуществляется на срок, не превосходящий срока концессионного соглашения, и прекращение концессионного соглашения дает основание прекратить права пользования третьих лиц объектом концессионного соглашения;

2) «исполнять концессионное соглашение своими силами и (или) с привлечением в соответствии с условиями концессионного соглашения других лиц». В данном случае в концессионном соглашении должны быть

зафиксированы как право концессионера по привлечению к исполнению концессионного соглашения третьих лиц, так и условия такого привлечения. К таким условиям может быть отнесено, например, получение согласия концедента на привлечения третьих лиц, порядок и сроки получения такого согласия. При этом при определении любых условий привлечения третьих лиц к исполнению концессионного соглашения обязательным является условие о том, что концессионер несет ответственность за действия других лиц как за свои собственные: данное условие не может быть изменено, отменено или исполняться с какими-либо условиями. В случае наступления такой ответственности концессионер вправе предъявить регрессные требования к указанным лицам в порядке ст. 1081 ГК РФ;

3) пользоваться на безвозмездной основе в порядке, установленном концессионным соглашением, и при соблюдении установленных этим соглашением условий конфиденциальности исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, полученными концессионером за свой счет при исполнении концессионного соглашения, в целях исполнения своих обязательств по концессионному соглашению. На указанные результаты интеллектуальной деятельности признаются интеллектуальные права, которые включают исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, предусмотренных ГК РФ, также личные неимущественные права и иные права (право следования, право доступа и другие). Содержание исключительных прав установлено в ст. 1229 ГК РФ¹. В соответствии с указанной статьей гражданин или юридическое лицо, обладающие исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (правообладатель), вправе использовать такой результат или такое средство

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. IV) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.

по своему усмотрению любым не противоречащим закону способом. При этом указанное лицо (правообладатель) может по своему усмотрению разрешать или запрещать другим лицам использование результата интеллектуальной деятельности. В соответствии со ст. 3 Закона № 115-ФЗ сами исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, полученные за счет концессионера при исполнении им концессионного соглашения, по общему правилу принадлежат концеденту, концессионер вправе лишь пользоваться ими на безвозмездной основе в порядке, установленном концессионным соглашением и при соблюдении условий конфиденциальности, установленных концессионным соглашением.

Ранее ст. 8 Закона № 115-ФЗ устанавливала только права и обязанности концессионера, однако Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 июля 2010 г. № 152-ФЗ¹ она дополнена положениями о правах и обязанностях концедента как стороны концессионного соглашения.

Отметим, что перечень прав концессионера является закрытым, однако это не означает, что никаких иных прав концессионер не имеет: в том случае, если Закон № 115-ФЗ в иных статьях содержит определенные права концессионера либо эти права вытекают из существа прав, и содержатся в концессионном соглашении, то концессионер их также может реализовать².

Иные права концессионера вытекают из существа договорных отношений и должны быть зафиксированы в концессионном соглашении.

Часть 2 ст. 8 Закона № 115-ФЗ устанавливает основные обязанности концессионера. Так, концессионер обязан:

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 июля 2010 г. № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3436.

² Кухаренко Т.А. Комментарий к Федеральному закону «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Саратов: Изд-во: Ай Пи Эр Медиа, 2015. С. 58.

1) «осуществить в установленные концессионным соглашением сроки создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения и приступить к его использованию (эксплуатации). Необходимо отметить, что срок действия концессионного соглашения относится к существенным условиям концессионного соглашения; срок ввода в эксплуатацию относится к иным не противоречащим закону условиям концессионного соглашения»¹. Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 15 Закона № 115-ФЗ нарушение сроков создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения относится к существенным нарушениям условий концессионного соглашения концессионером, что является важным при определении последствий такого нарушения: в соответствии с п. 1 ст. 15 Закона № 115-ФЗ в случае существенного нарушения условий концессионного соглашения концессионное соглашение может быть расторгнуто на основании решения суда по требованию стороны концессионного соглашения;

2) «использовать (эксплуатировать) объект концессионного соглашения в целях и в порядке, которые установлены концессионным соглашением». Указанная обязанность корреспондирует с п. 6 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ, в соответствии с которым к существенным условиям концессионного соглашения относятся цели и срок использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения»². В отношении цели использования объекта концессионного соглашения необходимо отметить следующее. Статья 4 Закона № 115-ФЗ устанавливает перечень объектов концессионного соглашения, определяя тем самым цели его использования исходя из функционального назначения. В соответствии со ст. 13 Закона № 115-ФЗ, концессионное соглашение может быть изменено по соглашению сторон, при этом в отношении условий концессионного соглашения, определенных на основании решения о заключении концессионного соглашения и

¹ Радзиевский А.С. Концессии, изменившие мир. М.: Издательство «Коттон лейбл», 2014. С. 224.

² Самойлова В.В. Некоторые аспекты и специфика объекта концессионных отношений. С. 91.

конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса (а в соответствии со ст. 22 с учетом ст. 10 Закона № 115-ФЗ цель использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения относится как раз к таким условиям), установлены определенные правила. В соответствии со ст. 13 Закона № 115-ФЗ указанные условия могут быть изменены по соглашению сторон концессионного соглашения на основании решения Правительства РФ (для концессионного соглашения, концедентом в котором является Российская Федерация), органа государственной власти субъекта РФ (для концессионного соглашения, концедентом в котором является субъект РФ) либо органа местного самоуправления (для концессионного соглашения, концедентом в котором является муниципальное образование);

3) осуществлять деятельность, предусмотренную концессионным соглашением, и не прекращать (не приостанавливать) эту деятельность без согласия концедента. Данная обязанность концессионера обусловлена особенностями объектов концессионного соглашения: с учетом значимости данных объектов для решения государственных, в том числе социальных, задач одностороннее приостановление эксплуатации таких объектов может повлечь существенные негативные последствия. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ установлено исключение из указанного правила, касающееся отношений по вопросу изменения существенных условий концессионного соглашения. В соответствии со ст. 13 Закона № 115-ФЗ в случае, когда концессионер в силу разных причин обращается к концеденту с предложением об изменении существенных условий концессионного соглашения, концедент обязан рассмотреть указанное заявление и принять решение об изменении существенных условий либо подготовить мотивированный отказ.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4266.

«При этом в случае, если в течение тридцати календарных дней после поступления требований концессионера концедент не принял решение об изменении существенных условий концессионного соглашения, либо не уведомил концессионера о начале рассмотрения вопроса в рамках подготовки проекта закона (решения) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), либо не предоставил концессионеру мотивированный отказ, концессионер вправе приостановить исполнение концессионного соглашения до принятия концедентом решения об изменении существенных условий концессионного соглашения либо предоставления мотивированного отказа»;

4) «обеспечивать при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, возможность получения потребителями соответствующих товаров, работ, услуг. Концессионер обязан также предоставлять потребителям установленные федеральными законами, законами субъекта РФ, нормативными правовыми актами органа местного самоуправления льготы, в том числе льготы по оплате товаров, работ, услуг, в случаях и в порядке, которые установлены концессионным соглашением. Данная норма является гарантией соблюдения публичных интересов при выполнении сторонами концессионного соглашения. При передаче государственного или муниципального имущества по концессионному соглашению граждане не должны утратить свои права на получение определенных услуг и льгот по их оплате, установленных законодательством»;

5) «поддерживать объект концессионного соглашения в исправном состоянии, проводить за свой счет текущий и капитальный ремонт, нести расходы на содержание этого объекта, если иное не установлено концессионным соглашением. При этом указанная обязанность концессионера может быть изменена по соглашению сторон концессионного соглашения. Обязанность нести бремя содержания объекта концессионного соглашения может быть возложена на концедента или распределена между

концессионером и концедентом в соотношении, установленном концессионным соглашением».

Данный перечень формально носит закрытый характер, т.е. не содержит формулировку «а также иные обязанности, предусмотренные законодательством». Однако данный вопрос регулируется ст. 13 Закона № 115-ФЗ, согласно которой концессионные соглашения заключаются в соответствии с примерными, должны включать в себя существенные условия, установленные Законом № 115-ФЗ, другими Федеральными законами, и могут включать в себя не урегулированные этими примерными соглашениями и не противоречащие законодательству Российской Федерации и конкурсной документации условия¹.

Рассмотрим основные права и обязанности концедента. «Концедент – Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления в лице представителей указанных органов – осуществляет контроль»:

- «за исполнением концессионного соглашения, в рамках которого контролирующие органы имеют право беспрепятственного доступа на объект концессионного соглашения, а также к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением»;
- «за соблюдением концессионером условий концессионного соглашения, в том числе за исполнением обязательств по соблюдению сроков создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, осуществлению инвестиций в его создание и (или) реконструкцию, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта концессионного соглашения установленным концессионным соглашением технико-экономическим показателям,

¹ Жемалетдинов Р.М. Особенности гражданско-правового регулирования концессионных соглашений в России. С. 118.

осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, использованию (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в соответствии с целями, установленными концессионным соглашением».

В соответствии ст. 9 Закона № 115-ФЗ право концедента контролировать исполнение концессионных соглашений является одним из главных правомочий. Согласно ч. 5 данной статьи результаты реализации контроля за соблюдением концессионерами условий концессионных соглашений отражаются в акте о результатах контроля. При этом

Закон № 115-ФЗ не включает требований к составу и к содержанию данного акта, а также полномочия федеральных органов или органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления определять формы данных актов. Включение в состав концессионных соглашений требований к акту проверки позволяет исключить определенные злоупотребления публичного партнера. На практике часты случаи, когда на этапе заключения концессионных соглашений, конcedesнт стремится как можно быстрее завершить конкурс в пользу одного из участников, пренебрегая при этом нормами законодательства. К примеру, администрацией Саратова было заключено концессионное соглашение в отношении МУПП «Саратовводоканал» с ООО (КВС), по которому обществу передадут в управление на 35 лет муниципальное имущество. Договор подписали, несмотря на позицию ФАС Российской Федерации, требовавшей отмены итогов конкурса, в соответствии с которыми КВС признали победителем. ООО «Новогор-Прикамье», претендующее на имущество МУПП, подготовило обращение в Генеральную прокуратуру, предполагая, что Мерия Саратова нарушила закон. Этот случай далеко не единственный пример нарушения порядка

заключения концессионных соглашений со органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.¹

В ч. 3 ст. 8 Закона № 115-ФЗ предусмотрено право концедента при исполнении концессионного соглашения осуществлять контроль за соблюдением концессионером условий концессионного соглашения. Данная часть введена Законом № 152-ФЗ. Реализация права концедента на осуществление контроля за исполнением концессионного соглашения регламентирована положениями ст. 9 Закона № 115-ФЗ, согласно ч. 1 которой контроль концедента за исполнением концессионного соглашения осуществляется уполномоченными концедентом в соответствии со ст. 5 Закона № 115-ФЗ органами или юридическими лицами в лице их представителей, которые на основании концессионного соглашения имеют право беспрепятственного доступа на объект концессионного соглашения, а также к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Это означает наличие корреспондирующей с данным правом обязанности концессионера обеспечить беспрепятственный доступ указанным представителям соответственно на объект концессионного соглашения, а также к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Перейдем к рассмотрению обязанностей концедента. Согласно ч. 4 ст. 8 Закона № 115-ФЗ концедент обязан передать в установленный концессионным соглашением срок концессионеру объект концессионного соглашения и (или) иное передаваемое концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущество.

Отметим, что указанная обязанность концедента следует из общего понятия отношений, возникающих в ходе реализации концессионного соглашения. При этом при прекращении концессионного соглашения

¹ Русанова Ю.К. Правовые аспекты контроля за исполнением концессионного соглашения. С. 48.

концессионер в соответствии с ч. 1 ст. 14 Закона № 115-ФЗ обязан передать концеденту объект концессионного соглашения и иное предусмотренное концессионным соглашением и определяемое в соответствии с ч. 9 ст. 3 Закона № 115-ФЗ имущество в срок, установленный концессионным соглашением¹.

Ряд исследователей (Р.М. Жемалетдинова², Е.Г. Седлецкая³) отмечает, что Закон № 115-ФЗ недостаточно полно регулирует права и обязанности концедента по концессионному соглашению, в частности относительно прав концедента в отношении осуществления концессионной деятельности концессионером, а также защиты прав и интересов концедента и потребителей, и требует совершенствования. В связи с данным обстоятельством, в науке предложено наделить концедента следующими правами:

- 1) требовать от концессионера улучшения и усовершенствования объекта соглашения.
- 2) временно отстранять концессионера от исполнения обязательств по соглашению при нарушении им условий соглашения (по решению суда).
- 3) расторгнуть концессионное соглашение во внесудебном порядке при существенном нарушении положений соглашения.

По мнению ученых, данные полномочия концедента расширят его возможности относительно реализации концессионного соглашения.

Как и относительно прав, в юридической науке существует мнение о недостатке обязанностей концедента. Однако, на данный момент времени, вопрос о дополнении обязанностей концедента разрешается напрямую в

¹ Холодкова Ю.С. Понятие и правовая природа концессионных соглашений. С. 186.

² Жемалетдинов Р.М. Гражданско-правовое регулирование концессионных соглашений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2008. С. 20.

³ Седлецкая Е.Г. Основные направления совершенствования нормативно-правового регулирования концессионных обязательств // Юридический мир. 2012. № 5. С. 33.

концессионном соглашении путем установления соответствующих дополнительных пунктов.

2.2 Ответственность сторон концессионного соглашения

«Стороны концессионного соглашения несут имущественную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по концессионному соглашению, предусмотренную Законом № 115-ФЗ, другими федеральными законами и концессионным соглашением».

«Согласно ст. 56 ГК РФ юридические лица, кроме учреждений, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом. Казенное предприятие и учреждение отвечают по своим обязательствам в порядке и на условиях, предусмотренных ГК РФ (если концессионер является юридическим лицом). Если концессионер является индивидуальным предпринимателем, то согласно ст. 24 ГК РФ он отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание. Если в качестве концессионера выступают два и более юридических лица, действующих без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), то такой концессионер несет ответственность в соответствии с п. 2 ст. 1047 ГК РФ, согласно которому товарищи отвечают солидарно по всем общим обязательствам независимо от оснований их возникновения».

Статья 12 Закона № 115-ФЗ определяет основания и виды ответственности концессионера за качество объекта концессионного соглашения, а также срок, в течение которого концессионер несет ответственность перед концедентом.

Первая часть данной статьи устанавливает требования к объекту концессионного соглашения, а также основания ответственности концессионера перед концедентом, то есть случаи, когда наступает

ответственность концессионера за действия, за которые он несет ответственность перед концедентом. Так, ответственность концессионера наступает за нарушения требований, установленных концессионным соглашением, за нарушения требований технических регламентов, проектной документации, а также иных обязательных требований к качеству объекта концессионного соглашения. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ существенным условием концессионного соглашения является описание, в том числе технико-экономические показатели, объекта концессионного соглашения.

Таким образом, за несоответствие объекта концессионного соглашения его описанию, содержащемуся в концессионном соглашении, а также за нарушение требований к технико-экономическим показателям объекта концессионного соглашения, установленным концессионным соглашением, концессионер несет ответственность перед концедентом. Кроме того, объект концессионного соглашения должен соответствовать техническим регламентам¹, проектной документации и иным обязательным требованиям к качеству объекта концессионного соглашения. Под иными обязательными требованиями к качеству в рамках ст. 12 Закона № 115-ФЗ следует понимать требования градостроительного законодательства, СанПиНов² и т.д.»³.

В случае нарушения концессионером требований, установленных частью первой статьи 12 Закона № 115-ФЗ концедент вправе потребовать от концессионера безвозмездного устранения такого нарушения в установленный концедентом разумный срок.

«Необходимо обращать внимание, что требовать от концессионера устранения такого нарушения является правом концедента, а не

¹ См., например: Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Российская газета. 01.08.2008. № 163.

² См., например: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» от 15 мая 2013 г. № 26 // Российская газета. 19.07.2013. № 157.

³ Кухаренко Т.А. Комментарий к Федеральному закону «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. С. 85.

обязанностью. В случае если концедента устроил объект концессионного соглашения в том виде, в котором его представил концессионер, несмотря на отклонение характеристик этого объекта от установленных требований, концедент может принять объект концессионного соглашения в таком виде без предъявления требований об устранении таких нарушений.

В то же время необходимо учитывать, что концедент вправе потребовать устранения даже таких нарушений, которые, напротив, улучшают объект концессионного соглашения, но не соответствуют требованиям последнего. Это значит, что любое несоответствие (в положительную или отрицательную сторону) объекта концессионного соглашения требованиям такого соглашения подлежит устранению концессионером в случае заявления такого требования концедентом»¹.

Законом № 115-ФЗ не установлен конкретный срок, в течение которого концессионер обязан устранить допущенное нарушение, не установлены также максимальные или минимальные пределы такого срока. Этот срок устанавливается по усмотрению концедента. При этом он связан только требованием разумности данного срока. В данном случае можно основываться на сроках, установленных законодательством для данного вида работ, а также на обычаях делового оборота (то есть устанавливать срок, равный сроку, в течение которого обычно выполняются аналогичные работы при сравнимых обстоятельствах).

Последствия для концессионера, если требования, право на предъявление которых предоставлено концеденту не были исполнены, а также если нарушения требований являются существенными, концедент вправе потребовать от концессионера возмещения причиненных убытков.

«Концедент вправе требовать возмещения убытков как в добровольном порядке, так и в судебном. При этом в соответствии с законодательством требование добровольного возмещения убытков не является обязательным

¹ Жмулина Д.А. Ответственность сторон соглашения о публично-частном партнерстве // Вестник СПбГУ. 2014. № 4. С. 45.

этапом перед обращением в суд с требованием о взыскании таких убытков. Вместе с тем, исходя из судебной практики, представляется более целесообразным сначала предъявление требования концессионеру о возмещении причиненных убытков добровольно и только в случае отказа концессионера от добровольного возмещения убытков целесообразно обращение концедента в суд. При этом требование о добровольном возмещении убытков должно быть предъявлено концедентом концессионеру в письменной форме с обязательным приложением расчета размера таких убытков (то есть должно быть указано, из чего конкретно складывается сумма убытков)»¹.

Также, существенными нарушениями требований к объекту концессионного соглашения являются такие нарушения, которые значительно влияют на характеристики объекта концессионного соглашения, а именно такие нарушения, в результате которых объект концессионного соглашения, приобретает такие свойства, при которых концессионное соглашение не было бы заключено.

Согласно п. 2 ст. 15 ГК РФ концедент имеет право требования от концессионера возмещения равно как реального ущерба (расходы, которые концедент произвел или должен будет произвести для восстановления нарушенных прав и стоимости поврежденного либо утраченного имущества концедента), так и упущенной выгоды (неполученного дохода, который концедент получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено). Кроме того, концедент обладает правом требования возместить упущенную выгоду, в случае если концессионером получены вследствие нарушения требований доходы, в размере не меньшем, чем такие доходы. При этом стоит отметить, в особенности при предъявлении требований о взыскании упущенной выгоды, что концеденту

¹ Коновалова М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. 2010. № 2. С. 84.

необходимо обосновать размер убытков, представив расчет указанного размера.

Закон № 115-ФЗ в ч. 1 ст. 12 определяет срок, в течение которого концессионер ответственен перед концедентом за качество объекта концессионного соглашения, который может быть установлен этим соглашением. Вместе с тем, если такой срок не указан в концессионном соглашении, то концессионер будет нести ответственность перед концедентом за качество объекта такого соглашения в течение пяти лет со дня передачи этого объекта концеденту (ч. 4 ст. 12 Закона № 115-ФЗ). Прописанный в концессионном соглашении срок, может быть определен как меньше пяти лет, так и больше. В случаях, когда установленный концессионным соглашением срок, составляет меньше пяти лет и нарушения требований к качеству созданного и (или) реконструированного объекта концессионного соглашения обнаружилось по истечении такого срока, но в течение пяти лет со дня передачи этого объекта концеденту, концессионер также несет ответственность перед концедентом, но только при условии, что концедентом будет доказано, что это нарушение возникло до момента передачи этого объекта концеденту или по причинам, появившимся до дня передачи.

«Еще одним основанием ответственности сторон является неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по концессионному соглашению (ч. 1 ст. 16 Закона № 115-ФЗ). При применении указанного положения следует руководствоваться положениями ГК РФ об ответственности за нарушение обязательств. Так, согласно ст. 401 ГК РФ лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности. При этом лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно

приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства. Данное правило распространяется как на концессионера, так и на концедента. В силу п. 3 ст. 401 ГК РФ, так как концессионер при исполнении концессионного соглашения осуществляет предпринимательскую деятельность, он несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (если иное не установлено законом или концессионным соглашением). Из этого можно сделать вывод, что в концессионном соглашении могут предусматриваться положения, ограничивающие основания ответственности концессионера (например, может предусматриваться ответственность концессионера только за виновные действия; могут быть предусмотрены конкретные случаи, когда исключается ответственность концессионера)¹. При этом недопустимо включать в концессионные соглашения положения об устранении или ограничении ответственности за умышленные нарушения обязательств. Указанное положение ничтожно (п. 4 ст. 401 ГК РФ). «Часть 1 ст. 16 Закона № 115-ФЗ устанавливает, что имущественная ответственность сторон концессионного соглашения устанавливается Законом № 115-ФЗ, иными федеральными законами и концессионным соглашением. При этом Законом № 115-ФЗ имущественная ответственность сторон концессионного соглашения не установлена. Статья 330 ГК РФ устанавливает в качестве имущественной ответственности возможность взыскания неустойки со стороны, нарушившей обязательство. Статьей 393 ГК РФ установлена обязанность должника возместить убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства. Кроме того, отдельные вопросы имущественной ответственности (в частности, порядка взыскания убытков и неустойки) регулируются ст. 394 ГК РФ. Статьей 395 ГК РФ установлена ответственность за неисполнение денежного обязательства как вида

¹ Самойлова В.В. Некоторые аспекты и специфика объекта концессионных отношений. С. 90.

имущественной ответственности. Так, за пользование чужими денежными средствами вследствие их неправомерного удержания, уклонения от их возврата, иной просрочки в их уплате либо неосновательного получения или сбережения за счет другого лица подлежат уплате проценты на сумму этих средств. Размер процентов определяется учетной ставкой банковского процента на день исполнения денежного обязательства или его соответствующей части. При этом концессионным соглашением может быть установлен иной размер процентов»¹. В соответствии со ст. 396 ГК РФ в случаях уплаты возмещения убытков и неустойки, по причине ненадлежащего исполнения обязательств, должник не освобождается от исполнения обязательств в натуре, если иное не определено в концессионном соглашении. Касательно вопроса об имущественной ответственности следует брать во внимание положения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 1 июля 1996 № 6/8. В случаях разрешения споров, связанных с возмещением убытков, причиненных гражданам и (или) юридическим лицам нарушением их прав, стоит иметь в виду, что состав реального ущерба содержит не только фактически понесенные указанным лицом расходы, а также расходы, которые это лицо понесет при восстановлении нарушенных прав. Указанные расходы и их предполагаемая величина должны подтверждаться обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых может выступить смета затрат на ликвидацию недостатков товара, работ, услуг; договором, определяющим величину ответственности за нарушение обязательств, и т.п. (п. 10). «Размер неполученных доходов (упущенной выгоды) определяется учитывая разумные затраты, которые кредитор мог понести, если бы обязательство было выполнено. В частности, по

¹ Кухаренко Т.А. Комментарий к Федеральному закону «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. С. 94.

требованиям о возмещении убытков в виде неполученных доходов, причиненных недопоставкой сырья или комплектующих изделий, величина данного дохода должна рассчитываться исходя из цены реализации готовых товаров, предусмотренной договором с покупателями этих товаров, после вычета стоимости недопоставленного сырья или комплектующих изделий, транспортно-заготовительских расходов и иных затрат, связанных с производством товаров (п. 11).

«Концедент несет ответственность согласно ст. 126 ГК РФ, в соответствии с которой Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. При этом обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом»¹.

Концессионным соглашением может устанавливаться имущественная ответственность сторон. Однако условия об имущественной ответственности сторон не являются существенными условиями концессионного соглашения (в силу ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ), то есть имущественная ответственность не должна быть обязательно предусмотрена концессионным соглашением, однако стороны вправе ее предусмотреть. «Концессионным соглашением может быть установлена – имущественная ответственность за нарушение концессионером и концедентом следующих обязательств по концессионному соглашению:

1) для концессионера: за нарушение концессионером обязательств по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, за соблюдение сроков его создания и (или) реконструкции; за нарушение

¹ Жмулина Д.А. Ответственность сторон соглашения о публично-частном. С. 47.

обязательств по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением; за несоответствие объекта концессионного соглашения описанию, в том числе технико-экономическим показателям; за нарушение концессионным соглашением целей и сроков использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения; за нарушение сроков внесения концессионной платы и т.д.;

2) для концедента: непредоставление концессионеру земельных участков, предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, незаключение с концессионером договоров аренды (субаренды) этих земельных участков (в случае, если заключение договоров аренды (субаренды) земельных участков необходимо для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением); за нарушение концедентом обязательств по финансированию части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, расходов на использование (эксплуатацию) указанного объекта, по предоставлению концессионеру государственных или муниципальных гарантий и т.д.;

3) как для концессионера, так и для концедента: за неисполнение обязательств по подготовке территории, необходимой для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения и (или) для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением и т.д.».

За нарушение данных обязательств в концессионном соглашении может устанавливаться обязанность возместить убытки, а также неустойка. Право взыскать неустойку закреплена кроме ГК РФ, также в Законе № 115-ФЗ в п. 15 ч. 2 ст. 10, согласно которому концессионное соглашение может предусматривать условия о размере неустойки за нарушения сторонами обязательств по концессионным соглашениям.

Необходимо отметить, что соответственно п. 1 ст. 394 ГК РФ в концессионном соглашении, возможно предусмотреть следующие случаи (совокупность данных случаев либо один из таких случаев):

- когда допускается взыскать только неустойку, но не убытки;
- когда убытки можно взыскать в полной сумме свыше неустойки;
- когда по выбору кредитора возможно взыскать либо неустойку, либо убытки.

В части 2 ст. 16 Закона № 115-ФЗ установлено, что возмещение сторонами убытков и уплата неустойки в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства по концессионному соглашению не освобождают стороны от исполнения этого обязательства в натуре.

Данное положение основано на положениях п. 1 ст. 396 ГК РФ.

Необходимо обратить внимание, что ранее данное условие предусматривалось только для концессионера, а для концедента такого положения Законом № 115-ФЗ не устанавливалось. Исходя из внесенных изменений, обе стороны концессионного соглашения: как концессионер, так и концедент обязаны исполнять обязательство в натуре помимо возмещения данными сторонами убытков и уплаты неустойки.

2.3 Порядок расторжения и изменения концессионных соглашений

Учитывая то, что концессионные договоры в основном заключаются для удовлетворения наиболее важных и принципиальных государственных и общественных нужд, можно с уверенностью утверждать, что их стабильность, неизменное сохранение условий договора и обеспечение его действия до окончания срока – основные гарантии для решения задач, поставленных перед этой конструкцией. Вместе с тем, нельзя исключить возможность наличия таких обстоятельств, которые делают необходимым изменение условий договора или же его прекращение. Изменение или расторжение концессионного договора представляет собой отдельные

юридические процессы, вследствие которых концессионный договор либо просто меняется, либо вообще прекращает существовать. Особенности изменения положений концессионного договора обусловлены, в первую очередь, порядком его заключения, из которого он вытекает, тем, что даже в дальнейшем стороны не могут изменить те пункты, которые вытекают из условий конкурса и подлежат обязательному закреплению в заключаемом договоре¹.

Закон № 115-ФЗ содержит положения о порядке изменения сторонами условий заключенного концессионного договора. В таком случае свобода сторон изменять условия заключенных концессионных договоров ограничивается. Это значит, что сторонами не могут быть изменены условия концессионного договора определенные на основании решения о заключении этого договора и конкурсного предложения победителя конкурса по своему усмотрению.

Пункт 1 ч. 2 ст. 22 Закона № 115-ФЗ определяет, что решения о заключении концессионных соглашений должны включать условия концессионных соглашений, установленные в ст. 10 Закона № 115-ФЗ. Следовательно, существенные условия концессионных соглашений не возможно изменить ни в каких случаях, а другие (не относящиеся к существенным) условия, установленные в концессионном соглашении, нельзя изменить, в случае если они указываются в решении о заключении концессионного договора.

Вместе с тем ст. 13 Закона № 115-ФЗ устанавливает дополнительные требования к возможности изменения по соглашению сторон условий концессионного соглашения, которые были определены на основании решения о заключении концессионного соглашения и конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса.

¹ Савинова О.Н. К вопросу об изменении и прекращении концессионного соглашения // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. 2006. № 4. С. 354.

Эти условия могут быть изменены по соглашению сторон концессионного соглашения в следующих случаях установленных Законом № 115-ФЗ:

– «на основании соответствующего решения концедента. Для концессионного соглашения, концедентом в котором является Российская Федерация, решение принимается Правительством РФ. Если концедентом является субъект РФ, то основанием для соответствующих изменений является решение органа государственной власти субъекта РФ. Если концедентом выступает муниципальное образование, то соответственно речь идет о решении органа местного самоуправления»;

– «если концессионное соглашение исполняется в рамках инвестиционного проекта, имеющего общегосударственное значение, условия концессионного соглашения, определенные на основании конкурсного предложения и устанавливающие объем инвестиций и технические характеристики объекта концессионного соглашения, по соглашению сторон концессионного соглашения могут быть изменены для применения более эффективных технологических решений (ч. 3.1 ст. 16 Закона № 115-ФЗ)»;

– «в случае замены лица по концессионному соглашению на основании данных о фактически исполненных концессионером к моменту проведения конкурса обязательствах по концессионному соглашению, а также с учетом предложений, представленных победителем конкурса в целях замены лица по концессионному соглашению и содержащих лучшие условия по сравнению с условиями концессионного соглашения (ч. 7 ст. 5 Закона № 115-ФЗ)»;

– «если в течение срока действия концессионного соглашения законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливаются нормы, ухудшающие положение концессионера таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения (ч. 1 ст. 20 Закона № 115-ФЗ)»;

– «если в течение срока действия концессионного соглашения, в соответствии с которым концессионер предоставляет потребителям товары, работы, услуги по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом регулируемых надбавок к ценам (тарифам), устанавливаются нормы или вносятся изменения, предусмотренные ч. ч. 1 и 2 ст. 20 (ч. 3 ст. 20 Закона № 115-ФЗ)»;

– «если в течение срока действия концессионного соглашения, в соответствии с которым концессионер предоставляет потребителям товары, работы, услуги по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом регулируемых надбавок к ценам (тарифам), регулируемые цены (тарифы), надбавки к ценам (тарифам) устанавливаются с применением долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера, которые не соответствуют таким параметрам, предусмотренным концессионным соглашением (ч. 4 ст. 20 Закона № 115-ФЗ)»;

– «если решение о заключении концессионного соглашения по результатам открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении предусмотренного п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона № 115-ФЗ объекта концессионного соглашения принято Правительством РФ до 31 декабря 2008 г. (ст. 38 Закона № 115-ФЗ)».

Однако изменение условий проекта концессионного соглашения, не указанных в ч. 1 ст. 13 Закона № 115-ФЗ, но содержащихся в конкурсной документации, определенных на основании решения о заключении концессионного соглашения, конкурсного предложения лица, с которым принято решение заключить концессионное соглашение, либо изменение существенных условий концессионного соглашения, предусмотренных проектом концессионного соглашения в соответствии с п. 3, 6, 6.2 и 7 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ, не допускается¹.

¹ Вахтинская И.С. Гражданско-правовые признаки концессионного соглашения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 292.

Часть 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ предусматривает, что концессионное соглашение по требованию стороны концессионного соглашения (концедента или концессионера) может быть изменено решением суда по основаниям, предусмотренным ГК РФ. Данная норма носит отсылочный характер.

Соответственно, подлежит применению п. 2 ст. 450 ГК РФ, согласно которому по требованию одной из сторон договор может быть изменен (расторгнут) по решению суда только в следующих случаях:

1) при существенном нарушении договора другой стороной, при этом существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора. При этом сам факт наличия такого нарушения не служит основанием для изменения (расторжения) договора, если в разумный срок нарушение устранено;

2) в иных случаях, предусмотренных ГК РФ, другими законами или договором.

«Статья 451 ГК РФ предусматривает изменение (расторжение) договора в связи с существенным изменением обстоятельств. Так, существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения (расторжения), если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа.

Кроме того, ст. 451 ГК РФ предусматривает возможность изменения договора судом по требованию одной из сторон при одновременном наличии следующих условий:

1) в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;

2) изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при

той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;

3) исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;

4) из обычаев делового оборота или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона.

Часть 5 ст. 13 Закона № 115-ФЗ устанавливает основания прекращения концессионного соглашения. Концессионное соглашение прекращается:

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

Истечение срока действия концессионного соглашения влечет его прекращение, стороны не могут продлить его действие, так как срок концессионного соглашения относится к его существенным условиям и не может быть изменен сторонами».

В то же время стороны вправе прекратить концессионное соглашение по обоюдному согласию (п. 2 ч. 5 ст. 13 Закона № 115-ФЗ).

«Это подтверждает практика, так например, 12 декабря 2008 г. было заключено концессионное соглашение № 2 между муниципальным образованием «Город Гусиноозерск» (концедент) и ООО «Байкалэнерго» (концессионер) в отношении объектов по передаче и распределению электрической энергии. По данному соглашению стороны договорились о досрочном расторжении концессионного соглашения. 4 марта 2009 г. между

сторонами подписано соглашение о расторжении концессионного соглашения»¹.

Расторжение концессионного соглашения возможно в судебном порядке по требованию одной из сторон в случае существенного нарушения условий соглашения другой стороной.

Необходимо обращать внимание, что в ст. 15 Закона № 115-ФЗ речь идет о возможности расторжения концессионного соглашения, то есть о праве стороны концессионного соглашения потребовать расторжения концессионного соглашения в судебном порядке (и суда принять решение о расторжении), а не об обязательности такого расторжения.

Основания расторжения концессионного соглашения установлены в ст. 15 Закона № 115-ФЗ. Законодатель к таким основаниям относит:

- существенные нарушения условий концессионного соглашения другой стороной концессионного соглашения;
- существенные изменения обстоятельств, на которые ориентировались стороны при заключении концессионного соглашения;
- другие основания, установленные в Законе № 115-ФЗ, иными федеральными законами или концессионным договором.

Указанные основания расторжения концессионного соглашения по решению суда, аналогичны основаниям, установленным общими положениями ГК РФ о договорах (п. 2 ст. 450 ГК РФ).

Вместе с тем в ч. 2 ст. 15 Закона № 115-ФЗ по сравнению с ГК РФ ограничен и конкретизирован список нарушений концессионерами условий концессионных соглашений, являющихся существенными для сторон. Другие нарушения концессионерами условий концессионных соглашений, не включенные в ч. 2 данной статьи, не будут признаны существенными, а

¹ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда по делу № А10-4707/2009 от 7 февраля 2010 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Четвертого Арбитражного Апелляционного Суда. URL: <http://4aas.arbitr.ru/> (дата обращения 10.03.2018).

соответственно, не являются основанием расторжения таких соглашений по решению суда.

Перечень существенных нарушений условий концессионных соглашений концессионерами, являющихся основанием расторжения таких соглашений в судебном порядке содержит:

1) нарушение сроков создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения. Соблюдать указанные сроки обязанность концессионера (п. 1 ч. 2 ст. 8 Закона № 115-ФЗ). Сроки создания и (или) реконструкции объектов концессионных соглашений предусматриваются в концессионном соглашении и согласно п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ являются его существенным условием. Концедент имеет право обратиться в суд с требованием расторгнуть концессионное соглашение в случаях нарушения концессионером окончательного и промежуточных сроков создания (реконструкции) объекта концессионного соглашения. Однако в новой редакции Закона № 115-ФЗ законодатель уточняет, что нарушение данных сроков считается существенным нарушением условий концессионных соглашений, в случае если вина за нарушение лежит на концессионере (п. 1 ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона № 115-ФЗ);

2) эксплуатация объекта концессионного соглашения в целях, не предусмотренных концессионным соглашением, нарушение порядка эксплуатации объекта концессионного соглашения. Часть 5 ст. 3 Закона № 115-ФЗ устанавливает, что изменять целевое назначение реконструируемого или создаваемого объекта концессионного соглашения не допускается. Закрепление такого нарушения в качестве существенного нарушения условий концессионного соглашения связано с содержанием права собственности как безусловного права собственника определять судьбу вещи. Учитывая, что объектом концессионного соглашения является собственность концедента, то ему принадлежит исключительное право на решение любых вопросов, связанных с использованием объекта концессионного соглашения, в частности право определить цель использования объекта такого соглашения;

3) неисполнение концессионером обязательств по осуществлению деятельности, установленной концессионным соглашением. Это значит, что концедент имеет право обращаться в суд с требованием расторгнуть концессионное соглашение в случаях, если концессионером осуществляется деятельность не в целях, установленных в концессионном соглашении. Вместе с тем, концедент не имеет права расторгать концессионное соглашение в связи с формами, методами реализации такой деятельности;

4) приостановление либо прекращение концессионером деятельности, установленной в концессионном соглашении, не согласовав с концедентом. Обязанность концессионера не прекращать (не приостанавливать) деятельность, предусмотренную концессионным соглашением, следует из обязанности исполнять данную деятельность, установленной п. 3 ч. 2 ст. 8 Закона № 115-ФЗ. Концессионер может прекратить (приостановить) деятельность, предусмотренную концессионным соглашением, с согласия концедента. В таких случаях концедент не имеет право требовать расторжения концессионного соглашения в суде. Согласие концедента надлежит закрепить в письменной форме. К примеру: 17 ноября 2008 г. между ООО «НПО Альмаир» и муниципальным образованием «Город Кяхта» заключен концессионный договор № 10ОК/11/08. Согласно пункту 13.2 данного договора установлено, что его можно расторгнуть досрочно в судебном порядке по требованию одной из сторон в случаях существенных нарушений второй стороной условий указанного договора, значительного изменения обстоятельств, которые стороны учитывали при заключении концессионного договора, а также по иным основаниям, установленным другими федеральными законами. Подпункт «д» пункта 13.3 концессионного договора предусматривает, что к существенным нарушениям концессионером условий договора причисляются, в частности приостановление либо прекращение указанной деятельности без согласования с концедентом. ООО «НПО Альмаир» сообщил, направленным в адрес муниципального образования «Город Кяхта», уведомлением № 330 от

9 июля 2009 г., что деятельность по подготовке к отопительному сезону муниципального образования «Город Кяхта» 2009-2010 года приостановлена до разъяснения дальнейших действий концессионного договора № 10ОК/11/08 от 17 ноября 2008 года. В суде первой инстанции установлен факт приостановления ООО «НПО Альмаир» деятельности по подготовке к отопительному сезону муниципального образования «Город Кяхта» 2009-2010 года. Учитывая указанное, на основании норм Закона №115-ФЗ, судом признано требование истца (МО «Город Кяхта») о досрочно расторгнуть концессионное соглашение;

5) ненадлежащее исполнение или неисполнение концессионером установленных концессионным соглашением обязательств по предоставлению гражданам и другим потребителям товаров, работ, услуг, в том числе услуг по водо-, тепло-, газо- и энергоснабжению, услуг по водоотведению, услуг транспорта общего пользования. Вместе с тем, следует отметить, что неисполнение или ненадлежащее исполнение концессионером обязанностей по предоставлению потребителям иных товаров, работ, услуг кроме установленных в ст. 15 Закона № 115-ФЗ не являются основанием для требования расторгнуть концессионное соглашение судом

б) эксплуатация объекта концессионного соглашения в целях, не предусмотренных концессионным соглашением, нарушение порядка эксплуатации объекта концессионного соглашения. Часть 5 ст. 3 Закона № 115-ФЗ устанавливает, что изменять целевое назначение реконструируемого или создаваемого объекта концессионного соглашения не допускается. Закрепление такого нарушения в качестве существенного нарушения условий концессионного соглашения связано с содержанием права собственности как безусловного права собственника определять судьбу вещи. Учитывая, что объектом концессионного соглашения является собственность концедента, то ему принадлежит исключительное право на решение любых вопросов,

связанных с использованием объекта концессионного соглашения, в частности право определить цель использования объекта такого соглашения.

«Необходимо отметить, что концедент не может требовать расторжения концессионного соглашения ни по одному из перечисленных оснований, если концессионер докажет, что нарушение данных условий возникло в результате действий (бездействия) концедента»¹.

Действия (бездействие) концедента, которые считаются существенными нарушениями условий концессионного соглашения, определены в ч. 2.1 ст. 15 Закона № 115-ФЗ. Это:

1) невыполнение в установленный срок обязанности по передаче концессионеру объекта концессионного соглашения. Передача концедентом концессионеру объекта концессионного соглашения подтверждается подписываемым сторонами концессионного соглашения актом приема-передачи. Срок передачи закрепляется в концессионном соглашении;

2) передача концессионеру объекта концессионного соглашения, не соответствующего условиям концессионного соглашения (в том числе описанию, технико-экономическим показателям, назначению объекта концессионного соглашения). Такое несоответствие может стать условием для расторжения договора только тогда, когда оно выявлено после передачи объекта концессионного соглашения, подписания акта приема-передачи;

3) невыполнение принятых на себя концедентом обязательств по финансированию части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, расходов на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения. Согласно п. 9 ч. 2 ст. 10 Закона № 115-ФЗ в концессионное соглашение могут быть включены обязательства концедента по финансированию части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, расходов на использование (эксплуатацию) указанного объекта, размер принимаемых

¹ Богушева Н.В. Обзор судебной практики по концессионным соглашениям за 2016 г. С. 49.

концедентом на себя расходов. С момента заключения концессионного соглашения данные обязательства становятся обязательными для сторон. Нарушение концедентом таких обязательств является существенным нарушением условий концессионного соглашения¹.

Закон № 115-ФЗ оставляет возможность для сторон концессионного соглашения устанавливать в концессионном соглашении иные основания его расторжения в судебном порядке. Решение вопроса о включении или невключении таких дополнительных оснований в концессионное соглашение решается сторонами концессионного соглашения самостоятельно. Необходимость включения дополнительных оснований расторжения концессионного соглашения судом может быть вызвана спецификой объекта концессионного соглашения и особенностями условий концессионного соглашения².

Кроме как, по решению суда, Закон № 115-ФЗ не содержит возможности одностороннего расторжения соглашения по решению концедента, предоставившего в концессию публичную собственность.

В то же время, при возникновении обстоятельств, ставящих под угрозу публичный интерес, появляется потребность в защите и более полном удовлетворении этого интереса. По нашему мнению, обеспечить такую защиту эффективно и оперативно в судебном порядке достаточно трудно. Более того, нет уверенности в том, что она может быть обеспечена в судебном порядке, поскольку среди правовых оснований прекращения соглашения отсутствует перечень обстоятельств, способных нести угрозу публичному интересу и, следовательно, побуждающих к его защите, либо более эффективному удовлетворению этого интереса³.

¹ Богушева Н.В. Обзор судебной практики по концессионным соглашениям за 2016 г. // Рынок и Право. 2016. № 7. С. 51.

² Савинова О.Н. К вопросу об изменении и прекращении концессионного соглашения. // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2006. № 4. С. 355.

³ Шорохов С.В. Проблемы совершенствования концессионного законодательства в России в контексте защиты публичных интересов // Труды института государства и права Российской академии наук. 2009. № 2. С. 213.

Еще в период обсуждения Закона № 115-ФЗ многими учеными-юристами ставился вопрос о необходимости включения в него положения о праве концедента в одностороннем порядке изменять условия договора при возникновении обстоятельств, ставящих под угрозу публичный интерес. Так, один из ведущих специалистов в этой области С.А. Сосна¹ указывает на то, что в Законе № 115-ФЗ должно быть сформулировано конкретное определение такого права концедента и приведен исчерпывающий перечень обстоятельств, способных нести угрозу публичному интересу. При этом он считает необходимым, чтобы в самом концессионном соглашении была предусмотрена возможность одностороннего изменения его условий концедентом.

Часть 1.1 ст. 15 Закона № 115-ФЗ закрепляет обязательность досудебного урегулирования разногласий сторон концессионного соглашения, возникающих в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих обязательств. Так, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения стороной концессионного соглашения своего обязательства по концессионному соглашению другая сторона направляет ей предупреждение в письменной форме о необходимости исполнения такого обязательства в разумный срок. По истечении указанного в предупреждении срока сторона концессионного соглашения, направившая предупреждение, осуществляет проверку исполнения требований, содержащихся в предупреждении. В случае если требования, содержащиеся в предупреждении, стороной, допустившей нарушения обязательств, были исполнены надлежащим образом, другая сторона не вправе требовать расторжения концессионного соглашения в судебном порядке. Однако это не исключает возможности стороны, направившей предупреждение, требовать, в том числе в судебном порядке, возмещения убытков стороной, нарушившей обязательства по концессионному соглашению, причиненных в результате таких нарушений (в соответствии со ст. 393, 394 ГК РФ).

¹ Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. С. 85.

В случае если требования, содержащиеся в предупреждении, стороной, допустившей нарушения обязательств, не были исполнены (или были исполнены ненадлежащим образом), сторона концессионного соглашения, направившая предупреждение, вправе обратиться в суд с требованием об изменении или о досрочном расторжении концессионного соглашения.

В случае досрочного расторжения концессионного договора наиболее проблематичным является вопрос о дальнейшей судьбе той сферы, для развития которой осуществлялся процесс заключения концессионного договора. Возможны такие ситуации, когда с момента досрочного расторжения договора до заключения нового данная сфера может фактически парализоваться, и на практике может быть причинен вред не только и не столько имущественным интересам сторон, сколько перспективам возможного развития инфраструктур или других сфер публичного или общественного значения. Поэтому независимо от оснований досрочного расторжения концессионного договора, необходимо до начала данного процесса выявить пути дальнейшего функционирования и эксплуатации предмета концессионного договора. Выходом из данной ситуации может стать, например, ведение переговоров с новыми контрагентами параллельно с процессом расторжения концессионного договора. При этом, в зависимости от срока действия расторгаемого договора, это могут быть как мероприятия, направленные на организацию нового конкурса, так и на заключение нового договора без конкурса на основе прямых переговоров. Последний механизм может быть более приемлемым в том случае, когда концессионер выполнил основную часть своих обязательств, и большая часть его срока уже истекла.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование дает основание говорить о том, что концессионное соглашение является комплексным гражданско-правовым, консенсуальным, взаимным, возмездным договором, возникающим в связи с осуществлением публично-правовыми образованиями задач государства и реализации функций местного самоуправления. Этот договор может содержать и некоторые публично-правовые элементы, условия, которые необходимы для выполнения указанных задач и функций концедента, а также в целях создания гарантий концессионеру при осуществлении им видов деятельности, предусмотренных концессионным соглашением. Концессионное соглашение отличается от иных гражданско-правовых договоров (строительного подряда, аренды зданий и сооружений, предприятия, доверительного управления имуществом и др.) своими условиями и сферами его применения в рыночных экономических отношениях.

Изучив сферы применения концессии, мы пришли к выводу, что объекты энергетической и коммунальной инфраструктуры 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

В связи с этим в субъектах РФ органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно вовлечены в развитие коммунальной инфраструктуры. Государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации отрасли, но тот инструментарий, который

находится в распоряжении инвестора не позволяет реализовать потенциал всей отрасли.

Ключевыми факторами влияющими на успешность применения концессионных соглашений в региональной практике являются: наличие нормативно-правовой базы, определяющей, в частности, порядок инициации и заключения концессионных соглашений, где четко прописаны принципы их заключения, сроки, ответственные субъекты; наличие в регионе специализированных государственных органов или структур, обладающих необходимыми компетенциями и полномочиями на проработку и сопровождение концессионных проектов, или специализированной организации, оказывающей соответствующий перечень консультационных услуг; политическая воля государственных органов, которые призваны учитывать положительные результаты и выгоды от заключения концессионных соглашений, среди которых: приток инвестиций и минимизация нагрузки на бюджет субъекта РФ; изменение условий налогообложения юридических лиц; высокая инвестиционная привлекательность и устойчивый кредитный рейтинг субъекта, что позволяет гарантировать возврат инвестированных средств концессионера в объект инфраструктуры; наличие конкуренции между частными компаниями, способными участвовать в реализации концессионных соглашений – это позволяет проводить конкурсные процедуры и выбирать инвестора, который наиболее эффективно может участвовать в реализации инфраструктурного проекта на основе концессионного соглашения; системный подход к развитию инфраструктуры и привлечению для этих целей внебюджетных средств (наличие стратегии развития инфраструктуры субъекта Российской Федерации, или программы привлечения внебюджетных инвестиций, в том числе с применением механизмов ГЧП, или принятая региональная концепция развития механизмов ГЧП)

На основании анализа прав и обязанностей сторон концессионного соглашения мы приходим к выводу, что Федеральный закон «О

концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ недостаточно полно регулирует права и обязанности концедента по концессионному соглашению, в частности относительно прав концедента в отношении осуществления концессионной деятельности концессионером, а также защиты прав и интересов концедента и потребителей.

А именно Закон № 115-ФЗ не предоставляет концеденту в рамках реализуемой концессии оперативных и действенных управленческих средств, для предотвращения угрозы публичному интересу, для обеспечения его эффективного удовлетворения либо создания правовых и институциональных препятствий от злоупотреблений частных компаний.

В целях защиты прав и интересов населения в Законе № 115-ФЗ и типовых соглашениях предлагается предусмотреть права концедента:

- 1) изменять режим осуществления деятельности концессионера (например, увеличить количество транспорта на конкретном маршруте в часы пик или при возникновении чрезвычайных обстоятельств), а также способ её осуществления при наличии научно-технического прогресса в сфере деятельности концессионера;
- 2) расторгнуть договор в одностороннем порядке при возникновении обстоятельств, ставящих под угрозу публичный интерес;
- 3) при нарушении концессионером условий концессионного соглашения по решению суда временно отстранять концессионера от исполнения им обязательств по концессионному соглашению и принимать на себя эксплуатацию объекта концессионного соглашения и осуществление предусмотренной соглашением деятельности за счет концессионера.

В целях обеспечения возможности использования и реализации концессионером движимого и недвижимого имущества для покрытия им части своих инвестиционных затрат в Закон № 115-ФЗ и типовые соглашения необходимо дополнить положением, согласно которому высвобождаемое в результате реконструкции объекта концессионного соглашения имущество поступает в собственность концессионера, если это предусмотрено

концессионным соглашением. Право собственности концессионера на объект концессионного соглашения придаст концессионным отношениям стабильность и исключительное значение. Более того, предоставляемое концессионеру право собственности на объект, в конечном счете, приведет к формированию отношения у концессионера к такому имуществу как к своей «вещи», что, в свою очередь, станет стимулом к высокоэффективному и бережному использованию такого имущества. Эти обстоятельства, на наш взгляд, повлекут за собой снижение инвестиционных рисков и будут способствовать активизации инвестиционной деятельности в сфере концессионных отношений.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно ограничить право концессионера распоряжаться своим имуществом, поскольку и концеденту, будущему собственнику имущества, и населению как получателю услуги будет не все равно, кому и на каких условиях концессионер передаст свое имущество.

Обобщая вышеизложенное, можно сказать, что положения Закона № 115-ФЗ являются актуальной темой не только для правоприменителей, но и для законодателей. Анализ применения норм закона, использование механизма концессий в реализации инфраструктурных проектов позволят совершенствовать приемы и методы подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений, дают возможность создания наиболее комфортных условий для привлечения частных инвестиций в развитие отраслевой инфраструктуры.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
- 2 Гражданский кодекс РФ (Ч. IV) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.
- 3 Гражданский кодекс РФ (Ч. II) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
- 4 Гражданский кодекс РФ (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
- 5 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4208.
- 6 Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.
- 7 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4266.
- 8 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2330.
- 9 Федеральный закон «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» от 25 апреля 2012 г. № 38-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2130.
- 10 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 июля 2010 г. № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3436.
- 11 Федеральный закон «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.
- 12 Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.
- 13 Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3126.
- 14 Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
- 15 Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
- 16 Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
- 17 Распоряжение Президента РФ «О некоторых международных договорах, подписанных в рамках содружества независимых

- государств» от
16 апреля 2007 г. № 166-рп // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2032.
- 18 Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» от 30 октября 2010 г. № 880 // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5862 (утратило силу).
- 19 Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 17 мая 2010 г. № 351 // СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2614.
- 20 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения» от
14 февраля 2009 г. № 138 // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1106.
- 21 Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 1 марта 2008 г. № 134 // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 932 (утратило силу).
- 22 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения» от 9 февраля 2007 г. № 90 // СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 1009.

- 23 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении метрополитена и другого транспорта общего пользования» от 22 декабря 2006 г. № 791 // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 252.
- 24 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения» от 5 декабря 2006 г. № 748 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5352.
- 25 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении гидротехнических сооружений» от 5 декабря 2006 г. № 747 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5351.
- 26 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении морских и речных судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов, осуществляющих ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромных переправ, плавучих и сухих доков» от 5 декабря 2006 г. № 746 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5350.
- 27 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов» от 5 декабря 2006 г. № 745 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5349.

- 28 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов железнодорожного транспорта» от 5 декабря 2006 г. № 744 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5348.
- 29 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов» от 5 декабря 2006 г. № 739 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5343.
- 30 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии» от 11 ноября 2006 г. № 673 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4904.
- 31 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов трубопроводного транспорта» от 11 ноября 2006 г. № 672 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4903.
- 32 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования» от 11 ноября 2006 г. № 671 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4902.
- 33 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении 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» от 27 мая 2006 г. № 319 // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2511.
- 34 Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы

- дошкольных образовательных организаций» от 15 мая 2013 г. № 26 // Российская газета. 19.07.2013. № 157.
- 35 Закон Пермского края «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» от 1 апреля 2015 г. № 457-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 06.04.2015. № 13.
- 36 Закон Челябинской области «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» от 24 сентября 2009 г. № 475-З // Южноуральская панорама. 08.10.2009. № 195 (утратил силу).
- 37 Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 25 декабря 2006 г. № 627-100 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 29.01.2007. № 2.
- 38 Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О заключении концессионного соглашения в отношении объекта социального обслуживания граждан – дома престарелых, подлежащего созданию и предназначенного для осуществления деятельности по социальному обслуживанию граждан, без проведения конкурса» от 31 мая 2017 г. № 409 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL:<https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=1300077> (дата обращения 10.03.2018).
- 39 Постановление Правительства Новосибирской области « О заключении концессионного соглашения в отношении создания и эксплуатации системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов в Новосибирской области от 27 июня 2016 г. № 197-п [Электронный ресурс]. Официальный сайт Архива документов Правительства Новосибирской области. URL: <http://novosib-gov.ru/doc/57757> (дата обращения 15.03.2018).

- 40 Распоряжение Правительства Самарской области «О заключении концессионного соглашения о строительстве и эксплуатации отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии по адресу: Самарская область, г. Самара, Кировский р-н, ул. Ташкентская, д. 159» от 24 декабря 2013 г. № 878-р // Волжская коммуна. 26.12.13. № 431.
- 41 Постановление Правительства Ханты-Мансийского АО-Югры «О целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Новая школа Югры на 2010–2013 годы и на период до 2015 года» от 8 июля 2010 г. № 160-п // СЗ Ханты-Мансийского автономного округа. 2010. № 7. Ст. 621.
- 42 Приказ Министерства экологии Челябинской области «О заключении концессионного соглашения о создании межмуниципальной системы коммунальной инфраструктуры на территории Челябинской области в отношении переработки и утилизации (захоронения) твердых коммунальных отходов на территории Челябинского кластера» от 9 августа 2016 г. № 704 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства экологии Челябинской области. URL: <http://www.mineco174.ru/htmlpages/Show/Oxранаokruzhayush> (дата обращения 11.03.2018).
- 43 Постановление Администрации города Рубцовска Алтайского края «О заключении с Акционерным обществом «Рубцовский теплоэнергетический комплекс» концессионного соглашения в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, предназначенных для производства, передачи и распределения тепловой энергии и горячей воды на территории муниципального образования город Рубцовск Алтайского края» от 22 мая 2017 г. № 1517 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Администрации города Рубцовска Алтайского края. URL: <http://rubtsovsk.org/act/17764> (дата обращения 15.03.2018).

- 44 Постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» «О заключении концессионного соглашения в отношении централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения» от 23 марта 2016 г. № 704 // Саратовская панорама – спецвыпуск. 31.03.2016. № 15.
- 45 Распоряжение мэрии города Новосибирска «О заключении концессионного соглашения в отношении зданий детских комбинатов, расположенных по адресу: город Новосибирск, Калининский район, ул. Танковая, 29, 29/1» от 21 апреля 2010 г. № 6655-р // Бюллетень органов местного самоуправления г. Новосибирска. 27.04.2010. № 31.
- 46 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в РФ» от 26 октября 2016 г. // Вестник Совета Федерации. 2016. № 8. 61 с.
- 47 Доклад Минэкономразвития РФ «Об итогах деятельности Минэкономразвития РФ за 2016 г.» [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e8002f02-3008-4845-b5d8> (дата обращения 11.03.2018).
- 48 Реестр заключенных соглашений о муниципально-частном партнерстве [Электронный ресурс]. Официальный сайт Муниципального образования г. Пермь. URL: http://www.gorodperm.ru/actions/main/mchp/base_zakl_sogl (дата обращения 10.03.2018).
- 49 Декрет СНК СССР «Об учреждении Главного концессионного комитета при Совете Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических республик» от 21 августа 1923 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 01.09.1923. № 196.

- 50 Декрет СНК РСФСР «Общие экономические и юридические условия концессий» от 23 ноября 1920 г. // Известия ВЦИК. 25.11.1920. № 265.
- 51 Постановление ВЦИК «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» от 11 ноября 1922 г. // Известия ВЦИК. 12.11.1922. № 256.

РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Определение Верховного Суда РФ по делу № А14-4828/2013 от 26 марта 2015 г. № 310-КГ15-1150 [Электронный ресурс]. Официальный сайт Верховного Суда РФ URL: <http://www.vsrp.ru/> (дата обращения 10.03.2018).
- 2 Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда по делу № А10–4707/2009 от 7 февраля 2010 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Четвертого Арбитражного Апелляционного Суда. URL: <http://4aas.arbitr.ru/> (дата обращения 10.03.2018).
- 3 Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа по делу № А12-7331/2012 от 18 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Арбитражного суда Поволжского округа. URL: <http://faspo.arbitr.ru/> 012712145535934516 (дата обращения 10.03.2018).

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Аксенова-Сорохтей, Ю.Н. Актуальные проблемы правового регулирования государственного – частного партнерства в РФ / Ю.Н. Аксенова-Сорохтей, Е.А. Барановская, А.А. Серебрякова // Успехи современной науки и образования, 2016. № 4. С. 147–152.
- 2 Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М.: Эксмо, 2010. 607 с.
- 3 Безрукавая, И.В. Жилищное хозяйство в России за 2016 г. / И.В. Безрукавая, Л.Г. Ершкова, Д.С. Луконин [Электронный ресурс]. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/jil-hoz16.pdf (дата обращения 11.03.2018).
- 4 Богуславский, М.М. Международное частное право: учебник / М.М. Богуславский. М.: Юристъ, 2005. 590 с.

- 5 Богушева, Н.В. Обзор судебной практики по концессионным соглашениям за 2016 г. / Н.В. Богушева // Рынок и Право. 2016. № 7. С. 48–55.
- 6 Борзенко, А.А. Гражданские ограничения железнодорожных предприятий
Ч. 2 Концессия железнодорожного права: Опыт сравнительно-законодательного исследования / А.А. Борзенко. Ярославль: Тип. Губ. зем. упр., Демид. юрид. лицей, 1883. 590 с.
- 7 Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнёрство: теория и практика: учебное пособие / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев, А.В. Баженов, А.М. Воротников. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2015. 284 с.
- 8 Ведель, Ж. Административное право Франции; пер. с фр. Л.М. Энтин / Ж. Ведель. М.: Прогресс, 1973. 474 с.
- 9 Венедиктов, А.В. Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР / А.В. Венедиктов. М.: АН СССР, 1954. 268 с.
- 10 Витте, С.Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов / С.Ю. Витте. Киев: Изд-во «Книга по Требованию», 1883. 289 с.
- 11 Глинкин, Е.А. Вместе весело шагать. Проблемы реализации концессионного механизма как формы государственно-частного партнёрства / Е.А. Глинкин // Международная экономика. 2014. № 10. С. 35–42.
- 12 Дерябина, М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М.А. Дерябина // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61–77.
- 13 Доронина, Н.Г. К проекту закона о концессионных договорах. Договор: правовые и экономические аспекты / Н.Г. Доронина. М.: ООО «Нестор Академик Пабlishерз», 1999. 75–86 с.
- 14 Дроздов, И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов: учебно-практическое пособие / И.А. Дроздов. М.: «Проспект», 2001. 120 с.
- 15 Жемалетдинов, Р.М. Особенности гражданско-правового регулирования концессионных соглашений в России / Р.М.

- Жемалетдинов // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 112–119.
- 16 Жмулина, Д.А. Ответственность сторон соглашения о публично-частном партнерстве / Д.А.Жмулина // Вестник СПбГУ. 2014. № 4. С. 45–53.
- 17 Жукова, Н.С. Концессионный механизм реализации государственной инновационной политики / Н.С. Жукова // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 25–29.
- 18 Зельднер, А.Г. Институциональное поле государственно-частного партнерства / А.Г. Зельднер, Т.В. Панова, В.С. Осипов // Экономические науки. 2015. № 131. С. 34–37.
- 19 Карасс, А.В. Право государственной социалистической собственности / А.В. Карасс. М.: АН СССР, 1954. 278 с.
- 20 Кондратьев, В.Б. Концессии в экономике: страна, регион, город / В.Б. Кондратьев. М.: ИМЭМО, 2001. 95 с.
- 21 Коновалова, М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России / М.Е. Коновалова // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. 2010. № 2. С. 82–85.
- 22 Красковский, Е.Я. История железнодорожного транспорта России. Том 1. 1836-1917 гг. / Е.Я. Красковский. М.: Иван Федоров, 1994. 336 с.
- 23 Кухаренко, Т.А. Комментарий к Федеральному закону «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ / Т.А. Кухаренко,
А.Б. Бельянская, С.А. Шишелова. Саратов: Изд-во: Ай Пи Эр Медиа, 2015. 200 с.
- 24 Лисица, В.Н. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве / В.Н. Лисица // Юридическая наука и практика. 2016. № 2. С. 83–92.

- 25 Лунц, Л.А. Курс международного частного права: международное частное право: особенная часть в 3-х томах / Л.А. Лунц. М.: Юридическая литература, 1975. 504 с.
- 26 Ляндау, Л.Г. Иностраный капитал в дореволюционной России и в СССР / Л.Г. Ляндау. М.: Государственное издательство, 1925. 64 с.
- 27 Мартусевич, Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. 240 с.
- 28 Международное право: учебник / под общ. ред. В.Н. Дурденевского. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. 612 с.
- 29 Мирошников, С.Н. Практика применения концессионных соглашений в свете изменений законодательства в 2016 году / С.Н. Мирошников, Е.С. Чаркина // Управленческое консультирование. 2017. № 5. С. 113–119.
- 30 Мозолин, В.П. Гражданское право: учебник в 2-х частях. Ч. 1 / В.П. Мозолин. М.: Юристъ, 2005. 719 с.
- 31 Налетов, К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения / К.И. Налетов // Законодательство и экономика. 2012. № 10. С. 28–36.
- 32 Носов, Е.И. К кризису понятия концессионного договора / Е.И. Носов // Советское право. 1926. № 3. С. 47–56 с.
- 33 Нуриев, А.Х. Перспективы развития концессионного законодательства в России / А.Х. Нуриев // Юридический мир. 2015. № 6. С. 45–49.
- 34 Осипов, В.С. Территории опережающего развития – новый вектор институциональных условий развития российской промышленности / В.С. Осипов // Экономика и предпринимательство. 2016. № 9 . С. 853–857.
- 35 Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы / В.Ф. Попондопуло // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 81–100.

- 36 Паршин, М.Ю. Сделки на условиях ВОТ / М.Ю. Паршин // Бюллетень иностранной коммерческой информации. 1989. № 72. С. 76.
- 37 Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. М.: Центр развития ГЧП, 2014. 52 с.
- 38 Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / под ред. П.Л. Селезнева. М.: Центр развития ГЧП, 2015. 68 с.
- 39 Предпринимательское право: учебник /отв. ред. В.В. Кванина. Ростов н/д: Феникс, 2018. 428 с.
- 40 Радзиевский, А.С. Концессии, изменившие мир. Иллюстрированное популярное издание / А.С Радзиевский, С.И. Бик. М.: Издательство «Коттон лейбл», 2014. 224 с.
- 41 Раднаев, Б.В. Некоторые проблемы применения Закона о концессионных соглашениях / Б.В. Раднаев // Вестник СПбГУ. 2014. № 14. С. 62–69.
- 42 Рачков, И.В. Белые пятна в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» / И.В. Рачков // Закон. 2007. № 4. С. 141–145.
- 43 Русанова, Ю.К. Правовые аспекты контроля за исполнением концессионного соглашения / Ю.К. Русанова // Молодой ученый. 2016. № 23. С. 47–50.
- 44 Сабына, Е.Н. Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства / Е.Н. Сабына // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 15. С. 286–292.
- 45 Савинова, О.Н. К вопросу об изменении и прекращении концессионного соглашения / О.Н. Савинова // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2006. № 4. С. 354–356.
- 46 Самойлова, В.В. Некоторые аспекты и специфика объекта концессионных отношений / В.В. Самойлова // Теория и практика общественного развития. 2016. № 2. С. 88–91.

- 47 Сасина, А.Э. Значение концессионных соглашений в современных условиях / А.Э. Сасина // Молодой ученый. 2017. № 17. С. 191–195.
- 48 Седлецкая, Е.Г. Содержание прав и обязанностей концедента по концессионному соглашению / Е.Г. Седлецкая // Гражданское право. 2011. № 3. С. 42–44.
- 49 Седлецкая, Е.Г. Основные направления совершенствования нормативно-правового регулирования концессионных обязательств // Юридический мир. 2012. № 5. С. 33–36.
- 50 Сосна, С.А. Концессионные соглашения: теория и практика / С.А. Сосна. М.: Нестор академик Паблишерс, 2002. 251 с.
- 51 Таль, Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений: монография / Л.С. Таль. СПб: Общественная польза, 1915. 119 с.
- 52 Тихомиров, Ю.А. Публичное право: учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд-во БЕК, 1995. 496 с.
- 53 Холодкова, Ю.С. Понятие и правовая природа концессионных соглашений / Ю.С. Холодкова // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 405. С. 184–189.
- 54 Шапиро, Н.А. Государство и рынок: концессии как форма взаимодействия / Н.А. Шапиро, С.А. Горячий // Экономика и экологический менеджмент. 2012. № 1. С. 433–440.
- 55 Шорохов, С.В. Проблемы совершенствования концессионного законодательства в России в контексте защиты публичных интересов / С.В. Шорохов // Труды института государства и права Российской академии наук. 2009. № 2. С. 208 – 223.
- 56 Heisler, A. Institutionen des deutschen Privatrechts / A. Heisler. Leipzig: Duncker & Humblo, 1885. 396 s.

РАЗДЕЛ IV ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ
НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

- 1 Вахтинская, И.С. Гражданско-правовые признаки концессионного соглашения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.С. Вахтинская. М., 2008. 33 с.
- 2 Жемалетдинов, Р.М. Гражданско-правовое регулирование концессионных соглашений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.М. Жемалетдинов. Уфа, 2008. 24 с.
- 3 Зворыкина, Ю.В. Методологические основы и механизмы управления концессиями в России: дис. ... д-ра экон. наук / Ю.В. Зворыкина. М., 2003. 301 с.
- 4 Краснов, А.Б. Эволюция юридического обеспечения концессионных правоотношений в Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук / А.Б. Краснов. М., 2015. 203 с.
- 5 Савельева, В.М. К вопросу об определении места концессионного соглашения в системе гражданско-правовых договоров: дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Савельева. М., 2011. 194 с.
- 6 Самигулин, Р.Р. Концессионные механизмы развития регионов: дис. ... канд. юрид. наук / Р.Р. Самигулин. М., 2011. 128 с.
- 7 Широков, С.Н. Правовая сущность концессионного соглашения: дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Широков. Челябинск, 2012. 221 с.
- 8 Шорохов, С.В. Концессионное соглашение как форма публичного управления: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Шорохов. М., 2009. 33 с.