

DOI: 10.12737/article_59cd0c6f61aca6.36505986

¹Герасименко О.А., канд. экон. наук, доц.,²Авилова Ж.Н., канд. соц. наук, доц.¹ Белгородский государственный национальный исследовательский университет² Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНЦЕССИЙ КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ОСОБЕННОСТИ ИЗМЕНЕНИЙ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

janna-avilova@mail.ru

В статье описаны отличительные особенности различных правовых моделей применения концессионных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве, приводится детальный обзор изменений в концессионное законодательство принятых и вступивших в силу в настоящее время. Также представлен анализ основных тенденций и трендов развития концессионного механизма в регионах, формирование рекомендаций и предложений в сфере жилищно-коммунального хозяйства для государственных и муниципальных органов власти, направленных на повышение эффективности применения концессионных соглашений для социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проект, инфраструктура, концессия, законодательство, жилищно-коммунальное хозяйство.

Введение. Одним из самых существенных изменений, внесенных федеральным законом от 03.07.2016 №275 ФЗ, является включение субъекта РФ в ряде прямо указанных в Законе о КС случаев «в состав» сторон концессионного соглашения. Также законодатель предпринял попытку урегулировать отношения, связанные с передачей по концессионному соглашению отдельных объектов недвижимого имущества, не зарегистрированных в Едином государственном реестре недвижимости. Более подробно мы остановимся на этих изменениях чуть ниже, сейчас же укажем на некоторые другие нововведения, заслуживающие упоминания. Так, в рамках концессионного соглашения теперь возможно «переложить» 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 [1]. К таким обязательствам ч. 2 ст. 41 Закона о КС относит следующие 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.

Методология. Основанием для исследования проблемы нормативно-законодательного развития государственно-частного партнерства послужили фундаментальные труды классиков научной мысли по широкому спектру проблем, а

также современные работы зарубежных и отечественных ученых по вопросам функционирования и развития сотрудничества бизнеса и органов власти.

В процессе исследования были использованы диалектический метод, предопределяющий изучение явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи. В работе применялись также методы ситуационного, структурно-функционального, экономико-статистического, компаративного анализа, табличная и графическая интерпретация эмпирико-фактологической информации.

Основная часть. Указанный перечень по смыслу ч. 2 ст. 41 Закона о КС является исчерпывающим. При этом Закон о КС также закрепляет правило, согласно которому срок между датой возникновения соответствующих долговых обязательств и датой принятия решения о заключении концессионного соглашения должен составлять более двух лет. Из ч. 3 ст. 41 Закона о КС следует, что учет средств на компенсацию таких расходов концессионера осуществляется при установлении тарифов концессионера. Следует также обратить внимание на то, что законодатель разделил объекты по производству электрической энергии и объекты теплоснабжения (п.п. 10, 11 ч. 1 ст. 4 Закона о КС соответственно) [2]. Соответственно, исходя из буквального толкования названных норм следует, что упомянутые объекты относятся к различным видам объектов коммунальной инфраструктуры. При этом в соответствии с ч. 21 ст. 39 Закона о КС по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения и водоснабжения и в

случае если реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), заключение концессионного соглашения одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры не допускается.

Деятельность в сфере теплоснабжения и водоснабжения фактически предполагает одновременное осуществление инвестиционной и операционной деятельности на протяжении всего срока действия концессионного соглашения. Хотя, конечно, в таких проектах основные инвестиции приходятся на первые 3-7 лет действия концессионного соглашения. Но при этом создание объектов централизованной системы водоснабжения и водоотведения или систем теплоснабжения (далее – коммунальные системы) на основании соответствующих инвестиционных программ происходит на протяжении всего срока действия концессионного соглашения [3].

В общем виде можно выделить четыре типа (категории) имущества, которое используется концессионером в проектах, связанных с централизованными коммунальными системами:

- объект концессионного соглашения, т.е. создаваемое и (или) реконструируемое концессионером в рамках концессионного соглашения имущество, технологически связанное между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- иное передаваемое концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущество;
- имущество, не являющееся объектом концессионного соглашения, но создаваемое концессионером на протяжении всего срока действия концессионного соглашения за счет платы (тарифа) за подключение (технологическое присоединение) к коммунальной системе;
- имущество, не являющееся объектом концессионного соглашения, но создаваемое концессионером на протяжении всего срока действия концессионного соглашения за счет тарифов в соответствующей сфере, за исключением платы (тарифа) за подключение, а также за счет поступлений из иных источников (таблица 1) [4, 5].

Таблица 1

Типичные неточности, допускаемые при структурировании концессионных проектов

Конкурсная документация	Концессионное соглашение
не утверждена схема теплоснабжения/ водоснабжения	отсутствуют существенные условия КС (не соответствуют требованиям 10 статьи 115-ФЗ)
отсутствует задание или не соответствует требованиям закона	не зарегистрировано право собственности Концедента на объект КС на дату заключения КС и/или на дату передачи имущества
установлены требования к участникам, не установленные законом	формальное описание объекта КС
отсутствует описание состояния объекта (или не соответствует требованиям закона)	порядок возмещения расходов по завершению срока КС прописан условно
неверно используется программа по расчету дисконтированной валовой выручки	не определены обязательства Концедента
конкурсная документация не размещается в сети Интернет	включены цены, значения, параметры не относящиеся к долгосрочным (необходимые для расчета ДВВ)

Однако нельзя сказать, что в настоящее время законодательством эффективно регулируется создание и использование всех вышеуказанных типов имущества на основании концессионного соглашения. В отношении объекта концессионного соглашения в сфере коммунальных систем существует некоторая правовая неопределенность. При этом очевидно, что ее разрешение имеет существенное значение. Ведь как следует из ч. 1 ст. 10 и ч. 1 ст. 42 Закона о КС объект концессионного соглашения, его описание и технико-экономические показатели, сроки и предельный размер расходов на его создание и (или) реконструкцию, а также основные мероприятия

по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, обеспечивающие достижение предусмотренных заданием целей и минимально допустимых плановых значений показателей деятельности концессионера, являются существенными условиями концессионного соглашения. Отождествление же указанных выше типов имущества с объектом концессионного соглашения может создать риски необоснованного привлечения концессионера к ответственности, а также прочим негативным последствиям.

При этом, следует упомянуть, что в федеральном законе от 03.07.2016 №275 ФЗ сделан

крайне необходимый первый шаг к упорядочиванию соответствующих отношений. Нормой п. 3 ч. 1 ст. 42 Закона о КС имущество, создаваемое за счет платы (тарифа) за подключение, фактически отделено от объекта концессионного соглашения [6,7].

Конечно, формально законодатель упомянул лишь о том, что предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения определяется без учета расходов, источником финансирования которых является плата за подключение (технологическое присоединение). Однако, учитывая особенности финансирования расходов по созданию объектов теплоснабжения и водоснабжения с использованием платы (тарифа) за подключение – последние формируются исходя из заявок конкретных потребителей на подключение¹², представляется, что объекты, создаваемые за счет платы (тарифа) за подключение по своей сути не могут включаться в объект концессионного соглашения просто ввиду того, что на момент его заключения невозможно сколько-нибудь точно определить такие объекты. Ранее, например, это лишь косвенно следовало из ч. 13 ст. 40 Закона о ВиВ.

В соответствии с законодательством объект концессионного соглашения – это только то имущество, создание и (или) реконструкция которого прямо и недвусмысленно предусмотрена концессионным соглашением. В соответствии с ч. 1.3. ст. 39 Закона о ВиВ, ч. 3 ст. 23.1 федерального закона от 27.07.2010 №190 ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении) именно в отношении объекта концессионного соглашения в таком соглашении устанавливаются плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности. Тогда как в отношении всего другого имущества такие показатели устанавливаются в утвержденных инвестиционных и производственных программах концессионера. Именно в отношении объекта концессионного соглашения, как это следует из ст. 45 Закона о КС, формируются задание и мероприятия по его созданию и реконструкции, обеспечивающие достижение указанных выше показателей [8].

И хотя Закон о КС не включает в перечень существенных условий концессионных соглашений «состав объекта концессионного соглашения» (п. 3.1 ч. 2 ст. 10 Закона о КС), в соответствии с ч. 5 ст. 39 Закона о ВиВ, ч. 5 ст. 23.1 Закона о теплоснабжении в случае создания и (или) реконструкции объектов коммунальных систем на основании концессионного соглашения плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности и сроки их

достижения концессионером должны быть установлены в отношении каждого предусмотренного утвержденными инвестиционной программой, производственной программой объекта. Учитывая то, что как было указано выше, плановые значения устанавливаются в отношении объекта концессионного соглашения именно таким соглашением, приведенное положение может трактоваться как необходимость определения именно состава объекта в рассматриваемом случае.

При этом в соответствии ч. 5 ст. 10 Закона о КС в рассматриваемом случае перечень создаваемых и (или) реконструируемых в течение срока действия концессионного соглашения объектов (в том числе и объектов концессионного соглашения), объем и источники инвестиций, привлекаемых для создания и (или) реконструкции этих объектов, устанавливаются в соответствии с инвестиционными программами концессионера [9, 10].

Упомянулось выше, вторым типом имущества является иное передаваемое концессионеру имущество. По смыслу ч. 9 ст. 3 Закона о КС иное имущество не требует значительных инвестиционных затрат со стороны концессионера, однако необходимо для нормального осуществления его деятельности. По сути, большая часть имущества при передаче в концессию коммунальных систем должно подпадать под эту категорию.

В ч. 9 ст. 3 Закона о КС также указано, что в этом случае концессионным соглашением устанавливаются состав и описание такого имущества, цели и срок его использования (эксплуатации) концессионером, порядок возврата такого имущества концеденту при прекращении концессионного соглашения. При этом концессионным соглашением могут устанавливаться обязательства концессионера по его модернизации, замене морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, иному улучшению характеристик и эксплуатационных свойств такого имущества. Заметим, что в этом случае законодатель, очевидно, намеренно не упоминает о создании и (или) реконструкции объектов, входящих в состав имущества передаваемого концессионеру имущества.

Учитывая то, что обычно срок планирования деятельности в сфере теплоснабжения и водоснабжения составляет 10 лет, тогда как срок действия концессионного соглашения чаще всего значительно превышает указанный, при осуществлении обычной хозяйственной деятельности концессионера вполне может возникнуть ситуация, при которой потребуется модернизация

или замена ранее переданного ему иного имущества. Такие действия могут быть профинансированы концессионером за счет платы (тарифа) за присоединение либо за счет других тарифов в сфере теплоснабжения и водоснабжения.

Исходя из логики ч. 9 ст. 3 Закона о КС действия потребуют внесения изменения в концессионное соглашение, что не совсем удобно. Тогда как реконструкция иного передаваемого концессионеру имущества исходя из буквального толкования рассматриваемого положения вообще невозможна, хотя реальная потребность в таких действиях вполне может возникнуть.

Совершенно же серой зоной концессионного соглашения остаются объекты, создание которых осуществляется концессионером не в качестве объекта концессионного соглашения. То, что такие объекты возникают постоянно при деятельности в сфере теплоснабжения и водоснабжения, очевидно, с учетом текущего десятилетнего «горизонт планирования» в рассматриваемой сфере. В эту категорию попадает имущество, созданное концессионером за счет платы (тарифа) за присоединение, а также иных тарифов в сфере теплоснабжения и водоснабжения на основании соответствующих инвестиционных программ концессионера, но изначально не включенных в объект концессионного соглашения.

Более того, ни в Законе о КС, ни в Законе о ВиВ, ни в Законе о теплоснабжении нет четкого понимания, в чью собственность должны поступать такие объекты. Очевидно, что они не должны подпадать под ч. 10 ст. 3 Закона о КС. Последнее может привести к тому, что после возврата объекта концессионного соглашения концедент будет фактически лишен возможности осуществлять деятельность, связанную с использованием коммунальных систем – ведь ряд объектов такой системы будет находиться в собственности концессионера.

Самым простым на первый взгляд выходом, было бы включение таких объектов в состав объекта концессионного соглашения. Однако, с одной стороны, в действующем законодательстве есть ряд процедурных ограничений, связанных с включением новых объектов в объект концессионного соглашения, с другой – это не совсем укладывается в логику концессионного законодательства. Ведь по каждому из таких вновь включаемых объектов потребуются указание на его технико-экономические показатели и показатели надежности, качества, энергетической эффективности, сроки, предельный размер расходов и на основные мероприятия по их созданию и (или) реконструкцию. С учетом специфики создания рассматриваемых типов имущества скорее всего потребуются многократное изменение

объекта концессионного соглашения на протяжении всего срока его действия, что не может рассматриваться как адекватный юридический механизм в рассматриваемом случае [11].

Выводы. Таким образом, для целей совершенствования регулирования в сфере теплоснабжения и водоснабжения целесообразно разработать специальный юридический механизм создания и передачи в собственность концедента имущества, не являющегося объектом концессионного соглашения, но создаваемого концессионером на протяжении всего срока действия концессионного соглашения за счет платы (тарифа) за подключение (технологическое присоединение) к коммунальным системам, а также за счет других тарифов в сфере теплоснабжения и водоснабжения и поступления из иных источников.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Концессионные соглашения в коммунальной сфере: актуальная статистика, изменение концессионного законодательства и совершенствование регулирования. М., Центр развития государственно-частного партнерства. 2016. С.4-17.
2. Тхориков Б.А. Проблемы целеполагания в системе государственного управления социальной сферой // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1-2. С. 164-166.
3. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О концессионных соглашениях».
4. Тхориков Б.А. Методология индикативного управления организациями социальной сферы: проблемы целеполагания, метод TASKED // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2015. Т. 36. № 19-1 (216). С. 39-42.
5. Семибратский М.В. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. Т. 29. № 1-1 (172). С. 41-45.
6. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. Приоритеты и механизмы ГЧП в формировании инновационного промышленного комплекса региона // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2015. №13(210). Вып.35/1. С. 5-9.
7. Дорошенко Ю.А., Климашевская А.А. Технологическая модернизация предприятий: барьеры, критерии принятия решения и механизм реализации // Белгородский экономический вестник. 2015. № 2 (78). С. 20-27.

8. Дорошенко Ю.А., Никулина Т.Ю. Особенности создания регионального венчурного фонда посевных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства // Белгородский экономический вестник. 2012. № 3 (67). С. 3–7.

9. Гукова Е.А. Особенности российской специфики организации процесса бизнес-планирования на предприятии. В сборнике: Экономические и социальные факторы развития народного хозяйства материалы IV региональной

научно-практической конференции аспирантов и магистрантов. 2016. С. 60–64.

10. Прядко С.Н., Жданкова Е.А. Установление стратегических приоритетов в планировании долгосрочного развития региональных предприятий // Фундаментальные исследования. 2016. № 6-2. С. 454-459.

11. Avilova Z.N., Gulei I.A., Shavyrina I.V. Formation of the customer-centric organizational culture of the university as a factor of effective social and economic development of the region // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Т. 6. № 3. С. 207–216.

Информация об авторах

Герасименко Ольга Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга.

E-mail: gerasimenko@bsu.edu.ru.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, д. 85.

Авилова Жанна Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и управления.

E-mail: janna-avilova@mail.ru

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова
Россия, 308012, Белгород, ул. Костюкова, 46

Поступила в августе 2017 г.

© Герасименко О.А., Авилова Ж.Н., 2017

Gerasimenko O.A., Avilova Z.N.

LEGAL REGULATION OF CONCESSIONS AS FORMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP AND PECULIARITIES OF CHANGES TO CONCESSION LEGISLATION IN THE SPHERE OF HOUSING AND UTILITY SERVICES

The article describes the distinctive features of various legal models of the use of concession mechanisms in the housing and communal services, provides a detailed overview of changes in concession legislation that have been adopted and entered into force at the present time. Also, an analysis of the main trends and trends in the development of the concession mechanism in the regions, the formation of recommendations and proposals for state and municipal authorities aimed at improving the effectiveness of the application of concession agreements for the social and economic development of the territories.

Keywords: public-private partnership, project, infrastructure, concession, legislation, housing and utilities.

Information about the authors

Gerasimenko Olga Aleksandrovna, Ph.D., Assistant professor.

E-mail: gerasimenko@bsu.edu.ru.

Belgorod National Research University.
Russia, 308015, Belgorod, Pobeda st., 85.

Avilova Zhanna Nikolaevna, Ph.D., Assistant professor.

E-mail: janna-avilova@mail.ru

Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov.
Russia, 308012, Belgorod, st. Kostyukova, 46.

Received in August 2017

© Gerasimenko O.A., Avilova Z.N., 2017