

Предисловие

В современной России концессии получили свое «третье» рождение. В царской России (вторая половина XIX в. — первая половина XX в.) активно использовались ресурсы иностранных инвесторов. На основе концессионных соглашений была построена большая часть железных дорог. Государство предоставляло ряд льгот концессионерам, позволяя им использовать коммерческую выгоду от реализации проектов и использования объектов соглашения.

К концессиям как инструменту привлечения инвестиций и управления государственным имуществом вернулось советское правительство во время нэпа (20–30-е гг. XX в.). В это время заключались концессионные соглашения в отношении использования природных ресурсов (горнодобывающая деятельность, лесное хозяйство, сельское хозяйство), транспортной инфраструктуры и других объектов. Концессия принесла довольно много пользы молодому государству, имущество которого нуждалось в восстановлении и грамотном управлении после гражданской войны, однако, как и сам период нэпа, практика их использования была недолгой.

Изменения, произошедшие в управлении государственной собственностью в связи с распадом Советского союза, возродили интерес к концессии как инструменту распоряжения государственной собственностью. Исследователями отмечается, что законодательное регулирование их использования в России несколько запоздало и отсутствие института концессии в национальном праве отрицательно сказалось на результатах процесса приватизации, активно проходящего с начала 90-х гг. XX в. Закон, регулирующий заключение концессионных соглашений, был принят только в 2005 г. Сейчас концес-

сии привлекают к себе все больше внимания, как со стороны публичной власти, так и со стороны частного капитала.

Концессии — это вид государственно-частного партнерства, которое активно развивается во всем мире, будучи важным и нужным как публичной власти, так и бизнесу. По соглашению частный инвестор обязуется построить или реконструировать определенный объект, являющийся собственностью публичного образования. При этом он получает право коммерческой эксплуатации данного объекта на определенный период времени. Государство или муниципальное образование может частично участвовать в финансировании такого проекта, осуществлять контрольные функции (например, по вопросам ценообразования).

Концессии позволяют решать вопросы государственной и муниципальной важности, направляя в необходимое русло ресурсы частных инвесторов. В Российской Федерации особенно актуальны концессии в транспортной инфраструктуре, а также социальной сфере.

Однако практика их заключения еще не является повсеместной, особенно на муниципальном уровне, где концессии могут принести реальную пользу и решить многие вопросы. Активно начинают применяться такие соглашения на государственном уровне в последние годы, особенно интересен пример развития Санкт-Петербурга, где реализуется и еще будет реализовано много интересных и крупных проектов, например, строительство аэропорта в Пулково.

Для того чтобы разобраться, что мешает успешному развитию института концессий в современной России, а что, наоборот, способствует, необходимо провести анализ действующего законодательства и практики его применения.

Этой задаче посвящена настоящая работа, выполненная в форме постатейного комментария к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Авторы анализируют положения закона, а также регионального законодательства в рассматриваемой области. В 2008–2009 гг. в закон были внесены довольно серьезные изменения, которые касались как содержания уже существующих норм, так и дополнения их новыми. Данные новшества нуждаются в анализе, который авторы постарались дать в данной работе, комментируя каждый пункт.

На момент подготовки комментария были подготовлены, но еще не прошли процедуру рассмотрения и утверждения изменения к Федеральному закону «О концессионных соглашениях», которые могут

Предисловие

сделать практику его применения муниципальными органами в отношении объектов коммунального хозяйства более эффективной. Мы надеемся, что принятие данных изменений — дело времени. Так, в числе прочего, вводится возможность заключения концессионных договоров на сложные объекты (сейчас объектом концессии по закону может быть исключительно недвижимое имущество оговоренного перечня). Благодаря этой поправке соглашение можно будет заключать также на комплекс связанных между собой по целевому назначению недвижимых и движимых вещей. Это должно упростить механизм заключения концессионных соглашений в названной сфере, в целом увеличив их эффективность. Также документ содержит поправки, позволяющие имуществу унитарного предприятия выступать в качестве объектов концессионного соглашения. Кроме этого, предлагается ряд других нововведений, принятие которых поможет действенной реализации концессий и развитию коммунальной инфраструктуры, находящейся в собственности муниципальных образований. Законопроект предлагает еще более защитить концессионера, находящегося заведомо в слабейшей позиции по сравнению с публичными образованиями, являющимися концедентами, наделяя его правом в случае досрочного расторжения концессионного соглашения требовать от концедента возмещения расходов, понесенных на реконструкцию или модернизацию объектов. Это подчеркивает отношение к концессионному соглашению как к взаимобязывающему договору, базирующемуся на положениях гражданского права.

Мы надеемся, что комментарий к настоящему федеральному закону будет интересен и полезен читателям, интересующимся институтом концессий в современной России.