

Квазиконцессионные соглашения как механизм привлечения частного капитала к развитию железнодорожной инфраструктуры



К. М. Аракелян,
заместитель руководителя
практики государственно-
частного партнерства
и инфраструктуры
юридической фирмы
VEGAS LEX

Судя по международному опыту, концессионные соглашения различных моделей являются главным инструментом структурирования транспортных проектов. Особенно актуально их применение в сфере железнодорожного транспорта – в связи с простотой процедуры администрирования сборов за пользование инфраструктурой и высоким спросом на услуги этого вида транспорта. Действующее законодательство РФ не позволяет использовать концессионные соглашения для создания и реконструкции приватизированных объектов железнодорожного транспорта. Однако существует возможность применения аналогичной структуры проекта на основании норм гражданского законодательства.

Концессионное соглашение – это один из законодательно закрепленных механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), действующих в России.

Для определения структуры соглашений о развитии существующей инфраструктуры железнодорожного транспорта необходимо установить ключевые условия концессионных соглашений, позволяющих эффективно осуществлять развитие объектов инфраструктуры.

Полномочия и ограничения

Концессионное соглашение является одной из форм ГЧП, так как по законодательству круг лиц, которые могут быть концедентами, ограничен органами государственной и муниципальной власти, действующими от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, несмотря на особый правовой статус единого хозяйствующего субъекта в сфере железнодорожного транспорта, концедентом может выступать государственная компания



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

Согласно ст. 3 ФЗ «О концессионных соглашениях» [1],

концессионное соглашение – это особый вид договора, содержащий элементы различных договоров, предусмотренных гражданским законодательством, по которому одна сторона (концедент) предоставляет право владения и пользования объектом соглашения другой стороне (концессионеру), а концессионер обязуется за свой счет создать или реконструировать объекты соглашения, право собственности на которые принадлежит (или будет принадлежать) концеденту, и осуществлять деятельность с использованием этих объектов.

«Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»), созданная на основании федерального закона. ОАО «РЖД», несмотря на особый правовой статус единого хозяйствующего субъекта в сфере железнодорожного транспорта, а также иные владельцы железнодорожной инфраструктуры не могут являться концедентами в соответствии с ФЗ «О концессионных соглашениях».

Федеральное законодательство содержит неопределенность в отношении полномочий субъектов РФ создавать объекты железнодорожного транспорта, что существенно ограничивает применение концессионных соглашений. Согласно ст. 3 и 10 ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ» [2] и ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [3], к полномочиям субъектов РФ относится только организация пригородного железнодорожного сообщения, а возможность инвестирования средств в железнодорожные проекты ограничена закупкой подвижного состава и строительством станций, пешеходных мостов и объектов непроизводственного назначения (жилых домов, помещений для продажи билетов и т. д.).

Концессионные соглашения в отношении объектов железнодорожного транспорта предусмотрены п. 2 ст. 4 ФЗ «О концессионных соглашениях» и предполагают, что концедент (для федеральных объектов — Российская Федерация) предоставляет концессионеру права владения и пользования на участок железной дороги и сопутствующую инфраструктуру (существующие или вновь создаваемые), необходимую для его эксплуатации, а также на земельные участки, необходимые для осуществления деятельности на определенный срок. Концессионер осуществляет строительство (реконструкцию) предоставленных объектов за счет собственных или привлеченных средств и дальнейшую эксплуатацию этих объектов с целью возврата вложений и получения прибыли. Необходимо отметить, что в рамках концессионного соглашения совмещаются обязательства концессионера по проектированию, строительству, замене оборудования или элементов объекта, а также внедрению новых технологий, содержанию и эксплуатации объекта.

Концессионное соглашение в отношении объектов железнодорожного транспорта может включать в себя условия формирования тарифов на ока-



Рис. 1. Классическая схема концессионного соглашения

зание услуг по предоставлению доступа к объектам инфраструктуры железнодорожного транспорта и долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера. При этом право собственности на созданные объекты возникает у концедента (за исключением объектов, создаваемых с его разрешения в частной собственности), а по истечении срока концессионного соглашения права концессионера владеть, пользоваться и извлекать прибыль из объектов соглашения прекращаются. В отношении имущества и прав сторон по концессионным соглашениям предусмотрены ограничения, не позволяющие предоставлять объекты концессионных соглашений и права концессионера в залог, а также иными способами обременять объекты и земельные участки без согласия концедента.

Законный аналог

Несмотря на описанные ограничения, возможность создания объектов железнодорожного транспорта с использованием механизмов, аналогичных концессионным соглашениям, существует.

Исходя из правового принципа свободы договора, закрепленного ст. 421 Гражданского кодекса РФ, юридические лица вправе самостоятельно определять условия договоров, если законодательно не установлены иные императивные нормы регулирования таких правоотношений. Статья 10 ФЗ «О железнодорожном транспорте» предоставляет возможность создания инфраструктуры в частной собственности и ее развития за счет собственных (привлеченных) средств владельцев инфраструктуры.

В связи с этим юридическое лицо, которому инфраструктура принадлежит на праве собственности или ином законном основании, заключая договор (совокупность договоров) с инвесторами в целях создания (реконструкции) и развития объектов железнодорожного транспорта, может выступать в роли концедента в так называемом квази-концессионном соглашении.

На основе данного соглашения владелец инфраструктуры обязуется предоставить инвестору на праве владения и пользования имущество, подлежащее реконструкции, земельные участки, технические средства, находящиеся в распоряжении владельца инфраструктуры и необходимые для создания или реконструкции объектов инфраструктуры, а также обеспечить получение необходимых для такой деятельности согласований и разрешений.

Инвестор, в свою очередь, обязуется за счет собственных или привлеченных средств создать объект железнодорожного транспорта или осуществить реконструкцию переданного имущества (в том числе путем строительства новых объектов инфраструктуры). В случае исполнения своих обязательств инвестор становится владельцем этой инфраструктуры на праве аренды, в результате чего на основании ст. 606 ГК РФ доходы, полученные от реализации прав владения и пользования, становятся собственностью арендатора (инвестора).

Условия и гарантии

Квазиконцессионным соглашением могут также быть предусмотрены следующие условия:

- обязательства инвестора по осуществлению проектирования создава-



Рис. 2. Схема квазиконцессионного соглашения

емых объектов и согласованию проектной документации с владельцем инфраструктуры;

- возможность создания с согласия владельца инфраструктуры объектов недвижимого имущества, которые, не являясь объектами квазиконцессионного соглашения, будут собственностью инвестора;
- предоставление гарантий возврата средств инвестора (продление срока соглашения в случае недостаточного трафика, предоставление залогов и гарантий на случай досрочного расторжения соглашения по инициативе владельца инфраструктуры и т. д.);
- иные условия, согласованные сторонами и не противоречащие гражданскому законодательству.

При заключении квазиконцессионного соглашения владелец инфраструктуры обязан обеспечить соблюдение требований федерального законодательства, для чего в квазиконцессионном соглашении должны быть урегулированы вопросы ответственности инвестора за нарушение обязательств владельца инфраструктуры.

В рамках квазиконцессионного соглашения возможно предоставление инвестору государственных гарантий. Условия этих гарантий определяются Правительством РФ или органами исполнительной власти субъектов РФ. Предоставление государственных гарантий РФ или субъекта РФ должно быть предусмотрено соответствующим законом о бюджете.

Земельный вопрос

Заключение квазиконцессионных соглашений неразрывно связано с вопросом предоставления инвестору земельных участков для создания или ре-

конструкции объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Земельные участки, на которых располагаются объекты железнодорожной инфраструктуры, могут находиться в государственной и муниципальной собственности или в собственности владельцев инфраструктуры. В зависимости от условий предоставления земельных участков для размещения объектов железнодорожного транспорта возможность получения их в аренду (субаренду) инвестором может быть ограничена действующими соглашениями и договорами.

Общий порядок предоставления земельных участков для создания железнодорожной инфраструктуры, установленный ст. 90 Земельного кодекса РФ, допускает использование участков из состава земель транспорта для:

- размещения железнодорожных путей;
- размещения, эксплуатации и реконструкции строений, зданий, сооружений, в том числе железнодорожных вокзалов и станций;
- размещения устройств и других объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции и ремонта объектов железнодорожного транспорта.

Утвержденный Постановлением Правительства РФ от 29.04.2006 г. № 264 порядок пользования земельными участками, которые являются федеральной собственностью и предоставлены ОАО «РЖД», предусматривает необходимость уведомлять собственника о предоставлении земельных участков в субаренду, не создавая препятствий для распоряжения земельными участками, в том числе для заключения квази-концессионных соглашений.

Особенности распоряжения имуществом

Механизм структурирования инвестиционных проектов в сфере железнодорожного транспорта на условиях, аналогичных концессионным соглашениям, не может применяться в случаях, когда имущество ограничено в обороте в соответствии с ч. 2 ст. 129 ГК РФ. Согласно статье 8 ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» [4], к такому имуществу относятся объекты железнодорожного транспорта, переданные ОАО «РЖД», включая магистральные железнодорожные линии и системы управления движением.

Также единый хозяйствующий субъект не вправе без согласия Правительства РФ распоряжаться акциями дочерних обществ и иными объектами инфраструктуры железнодорожного транспорта, перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 06.02.2004 г. № 57 «Об ограниченных в обороте объектах имущества открытого акционерного общества „Российские железные дороги“».

Назрела потребность в обновлении

Значительное количество объектов инфраструктуры, принадлежащих ОАО «РЖД», нуждаются в привлечении дополнительных (в том числе частных) инвестиций. Концессионные соглашения и механизмы, аналогичные им, позволяют эффективно развивать железнодорожную инфраструктуру с привлечением средств наиболее заинтересованных лиц — грузоотправителей и перевозчиков.

Заключение квазиконцессионных соглашений ОАО «РЖД» возможно при внесении изменений в действующее нормативно-правовое регулирование в части снятия ограничений в обороте имущества ОАО «РЖД», предусмотренных ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». При этом целесообразно внести изменения, допускающие распоряжение имуществом исключительно в порядке, определяемом Постановлением Правительства РФ, установив в таком нормативно-правовом акте все существенные условия заключения квазиконцессионного соглашения.

Альтернативным вариантом развития железных дорог может служить внесение изменений в ФЗ «О концессионных соглашениях», дополняющих список лиц, которые могут быть кон-

цедентами ОАО «РЖД» по аналогии с ГК «Автодор». Такой подход ограничит возможности структурирования сделок, распределения рисков между участниками соглашения и создаст дополнительные трудности с привлечением заемного финансирования из-за ограничений по залогом объектов соглашения и прав концессионера.

Нормативно-регулируемый порядок заключения концессионных соглашений, распределения прав и обязанностей сторон, ограничения по распоряжению имуществом в рамках концессионных соглашений, сложная процедура выбора и замены концессионера, создавая ограничения, обеспечивают гарантии исполнения обязательств сторон. В то же время возможность свободного установления прав и обязанностей сторон квазиконцессионного соглашения может повлечь за собой злоупотребления правами владельцев инфраструктуры, которые негативно скажутся на развитии социально и экономически значимого вида транспорта и государства в целом.

Нормативно-правовая база, регулирующая правоотношения, связанные с реализацией инвестиционных проектов по созданию и реконструкции желез-

нодорожной инфраструктуры, не содержит ограничений, препятствующих заключению квазиконцессионных соглашений. В роли концедента по таким соглашениям выступают владельцы инфраструктуры железнодорожного транспорта, однако особый правовой статус ОАО «РЖД», который должен защищать интересы России в сфере железнодорожного транспорта общего пользования, фактически является основным препятствием для данного инвестиционного механизма.

Очевидно, что действующее законодательство не учитывает современных экономических и социальных реалий и требует модернизации либо путем предоставления возможности использовать современные инструменты и механизмы привлечения инвестиций, либо с помощью закрепления неравного правового статуса ОАО «РЖД» по отношению к другим владельцам инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (по аналогии с ГК «Автодор»). **■**

Источники

1. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. № 115.

2. Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» от 10.01.2003 г. № 17.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184.
4. Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» от 27.02.2003 г. № 29.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51.
6. Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 г. № 136.
7. Постановление Правительства РФ «Об ограниченных в обороте объектах имущества открытого акционерного общества «Российские железные дороги» от 06.02.2004 г. № 57.
8. Постановление Правительства РФ «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские железные дороги» от 29.04.2006 г. № 264.

III Международная научно-практическая конференция «Интеллектуальные системы на транспорте»

Организаторы



При поддержке и участии



Информационный партнер



3-5 Апреля 2013
Петербургский государственный университет путей сообщения



- Ход работ по реализации Стратегической программы исследований технологической платформы «Высокоскоростной интеллектуальный железнодорожный транспорт»
- Проблемы разработки единой комплексной системы управления движением высокоскоростных поездов
- Обеспечение комплексной многоуровневой безопасности движения и интеллектуальной среды пользователей высокоскоростного железнодорожного транспорта
- Развитие интермодальных транспортных узлов крупных городов, агломераций и регионов как интеллектуальных транспортных систем
- Роль научно-образовательных комплексов при создании и развитии интеллектуальных транспортных систем, подготовка специалистов в области интеллектуальных систем на транспорте



Отсканировав данный QR-код, Вы сможете быстро получить всю информацию о конференции на нашем сайте

www.intellect-trans.ru

Санкт-Петербург, Московский пр., д. 9
+7 (812) 570 76 68
info@intellect-trans.ru