



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**  
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601  
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687600, 2687601  
E-mail: tpp@rostel.ru www.tppro.ru

№ 198/08

«22» мая 2012 г.

Министерство  
строительства, архитектуры и  
территориального развития  
Ростовской области

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам экспертизы проекта постановления  
Правительства Ростовской области «О порядке заключения концессионных  
соглашений, реализуемых на территории Ростовской области»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области (аккредитована в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 3176-р) в соответствии со статьей 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» проведена независимая экспертиза проекта постановления Правительства Ростовской области «О порядке заключения концессионных соглашений, реализуемых на территории Ростовской области» (далее – проект постановления).

Поводом для производства независимой экспертизы явилось размещение проекта постановления на сайте Правительства Ростовской области (<http://www.donland.ru/EventScheduler/EventSchedulerViewPost.aspx?itemid=33725&mid=84019>).

Проектом постановления утверждается Положение «О порядке заключения концессионных соглашений, реализуемых на территории Ростовской области» (далее – Положение).

В результате независимой экспертизы в проекте постановления выявлены факторы, которые могут быть отнесены к коррупциогенным.

1. Одной из основных целей разработанного проекта постановления названо «обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в собственности Ростовской области» (преамбула проекта постановления).

Согласно статье 19 Областного закона Ростовской области от 29.05.1996 N 19-ЗС (ред. от 01.08.2011) "Устав Ростовской области» к собственности Ростовской области относится имущество, находящееся на территории Ростовской области и за ее пределами, переданное Ростовской области в результате разграничения государственной собственности, иное имущество, создаваемое и приобретаемое Ростовской областью в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Статьей 4 Областного закона Ростовской области от 22.07.2010 N 448-ЗС (ред. от 09.12.2011) "Об основах государственно-частного партнерства" предоставление государственного имущества Ростовской области в аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление является одной из форм государственно-частного партнерства.

Таким образом, законодательство Ростовской области к имуществу Ростовской области относит все имущество, переданное области либо созданное и приобретенное Ростовской областью. Это имущество согласно преамбуле проекта постановления, Областного закона от 22.07.2010 № 448 и статей 3, 4 ФЗ 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О концессионных соглашениях» может быть использовано в рамках государственно-частного партнерства.

В изъятие из данного правила проект Положения устанавливает только «порядок предоставления концессионерам в аренду (субаренду) земельных участков, на которых располагаются объекты концессионных соглашений и (или) которые необходимы для осуществления концессионерами деятельности, предусмотренной концессионными соглашениями» (пункт 1.1).

При этом Положение не исключает возможность его применения в случаях, когда объектом концессионного соглашения являются объекты государственной собственности Ростовской области (пункт 1.2). Согласно пункту 2.1 Положения инициатор заключения концессионного соглашения формирует предложение по созданию и (или) реконструкции, путем привлечения инвестиций на условиях концессионного соглашения, государственного имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанного между собой), предназначенного для осуществления деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления).

То есть, действие Положения направлено на установление порядка предоставления земельных участков, на которых, в том числе, могут находиться объекты государственной собственности Ростовской области, и которые могут подвергаться реконструкции.

В связи с этим возникает правовая неопределенность с объектами гражданских прав (имуществом Ростовской области), которое в рамках данных проекта постановления и Положения подлежит использованию при заключении концессионных соглашений.

Государственным органам предоставляется возможность по своему усмотрению в зависимости от частных участников концессионных соглашений решать вопросы о составе государственного имущества, используемого при реализации концессионных соглашений (все имущество либо только земельные участки).

Широта дискреционных полномочий, юридико-лингвистическая неопределенность отнесены к числу факторов, способствующих проявлению коррупции (подп. «а» пункта 3, подп. «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 3 96).

2. В силу требований пункта 1.3 Положения от имени Ростовской области (концедента) выступает орган исполнительной власти Ростовской области, осуществляющий координацию деятельности в отрасли (сфере регулирования), соответствующей назначению объекта концессионного соглашения (далее - инициатор заключения концессионного соглашения).

Вместе с тем, речь идет об обременении государственного имущества Ростовской области правами третьих лиц – частных участников концессионных соглашений.

В силу этого от имени Ростовской области не могут выступать органы исполнительной власти, прямо не наделенные полномочиями на распоряжение государственным имуществом области (статья 21 Устава Ростовской области).

Представляется, что в отмеченной части органам исполнительной власти предоставляются неоправданно широкие полномочия (подп. «а» пункта 3 Методики).

3. Согласно пункту 1.6 Положения стоимость государственного имущества, переданного по концессионному соглашению, определяется на основании отчета о его рыночной стоимости, составленного в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 29.07.1998 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Организацию оценки государственного имущества, передаваемого по концессионному соглашению, осуществляет минимущество Ростовской области.

Пунктом 1.7 Положения установлено, что размер концессионной платы за пользование государственным имуществом определяется по результатам отчета об оценке рыночной стоимости концессионной платы, составленного в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 29.07.1998 N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации". Организацию оценки размера концессионной платы также осуществляет минимущество Ростовской области.

Данные положения вызывают сомнения с точки зрения их соответствия действующему законодательству и экономической обоснованности.

Федеральным законом от 30.06.2008 N 108-ФЗ (ред. от 02.07.2010) «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесено изменение в ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 03.12.2011) "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".

В отношении государственного или муниципального имущества, передаваемого по концессионному соглашению концедентом концессионеру, установление рыночной стоимости такого имущества не является обязательным, если иное не установлено федеральным законом.

Отсюда следует, что в отсутствие прямого предписания федерального закона установление подзаконным актом Ростовской области требования об обязательной оценке рыночной стоимости государственного имущества Ростовской области, передаваемого по концессионному соглашению, производится с превышением компетенции Ростовской области и противоречит федеральному законодательству.

Помимо прочего такой подход затруднит привлечение инвестиций в Ростовскую область, в том числе в рамках государственно-частного партнерства, поскольку ограничивает возможности сторон по согласованию договорных условий (подп. 6.2 пункта 1 статьи 10 ФЗ «О концессионных соглашениях»).

4. Следует учитывать и неопределенность с определением размера концессионной платы. Как уже отмечалось, в соответствии с пунктом 1.7 Положения установлено, что размер концессионной платы за пользование государственным имуществом определяется по результатам отчета об оценке рыночной стоимости концессионной платы, составленного в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 29.07.1998 N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".

При этом не учитывается, что концессионная плата и ее размер в первую очередь зависят от формы концессионной платы. Концессионная плата устанавливается в форме:

определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно в бюджет соответствующего уровня;

установленной доли продукции или доходов, полученных концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;

передачи концеденту в собственность имущества, находящегося в собственности концессионера (пункт 2 статьи 7 ФЗ «О концессионных соглашениях»).

В этой связи требование об обязательности составления отчета об оценке рыночной стоимости концессионной платы не может быть применимо ко всем формам концессионной платы либо их сочетаниям (пункт 3 статьи 7 ФЗ «О концессионных соглашениях»). В частности, установление доли продукции или доходов как формы концессионной платы зависит от определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости.

Объем и стоимость продукции, произведенной в будущем, на этапе заключения концессионного соглашения, формирования размера концессионной платы не может быть определен с точностью, достаточной, в частности, для определения части произведенной продукции, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению (компенсационная продукция).

5. Как следует из подп. 2.1.1 пункта 2.1 Положения размер, порядок и сроки, форма или формы внесения концессионной платы определяются инициатором заключения концессионного соглашения (органом исполнительной власти Ростовской области, осуществляющий координацию деятельности в отрасли).

Не учитывается, что, например, сама возможность реконструкции государственного имущества в рамках концессионного соглашения может обусловить и существенное изменение назначения имущества, возможности его использования, получения продукции, доходов и т.п. При таких обстоятельствах определение формы и размера концессионной платы органом исполнительной власти Ростовской области, осуществляющим координацию деятельности в определенной отрасли, не всегда может быть признано обоснованным, в том числе и на стадии выработки предложений по заключению концессионных соглашений.

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что в силу положений подп. «а», «ж» пункта 3, подп. «а» пункта 4 Методики отмеченные факторы отнесены к коррупциогенным.

Президент  
Торгово-промышленной палаты  
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк