

Научная статья
<https://doi.org/10.24412/2658-7335-2024-4-6>
УДК 347.45/.47



НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ О СОЗДАНИИ ОБЪЕКТОВ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Мальцева Е.Д.

Администрация города Перми

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты реализации концессионных соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации для строительства общеобразовательных школ в муниципальных образованиях на соответствующих территориях. Сравнение отдельных положений Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» показывает, что задача по организации общего образования относится к компетенции муниципальных образований, в то время как большая часть концессий, направленных на создание объектов для размещения общеобразовательных учреждений, заключаются от имени исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Приведенный в статье анализ отдельных положений концессионного соглашения на примере Пермского края, позволяет говорить о необходимости участия муниципального образования как фактического выгодоприобретателя, на стадии заключения концессионного соглашения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, договор, строительство, общее образование, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, муниципальное общеобразовательное учреждение.

SOME FEATURES OF LEGAL REGULATION OF CONCESSION AGREEMENTS FOR THE CREATION OF GENERAL EDUCATION INSTITUTION OBJECTS

Ekaterina D. Maltseva

Perm City Administration

Abstract. The article reviews some aspects of the implementation of concession agreements concluded by the territorial entities of the Russian Federation for the construction of general education schools in municipalities on respective territories. The comparison of individual provisions of Federal Law No. 273-FZ Concerning Education in the Russian Federation of December 29, 2012 shows that the task of organizing general education pertains to the competence of municipalities, while most concessions aimed at constructing facilities for the placement of general education institutions are concluded on behalf of the state power executive bodies of the territorial entities of the Russian Federation. The analysis of individual provisions of the concession agreement given in the article through the Perm Krai example allows for a conclusion about the need for the participation of the municipality as the actual beneficiary party at the stage of concluding the concession agreement.

Key words: Public-private partnership, concession agreement, contract, construction, general education, territorial entity of the Russian Federation, municipality, municipal general education institution.

Введение.

Последние несколько лет в целях создания новых объектов социальной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации широкое распространение получили современные правовые формы инвестирования. Привлечение и использование частного капитала в условиях дефицита бюджетных средств позволяет наиболее эффективно реализовывать публичные функции государства.

В связи с этим, особую актуальность приобретает вопрос совершенствования правовых механизмов, регулирующих возникающие правоотношения.

По данным Банка России, Правительство Российской Федерации высоко оценивает перспективы развития партнерских отношений государственных и бизнес структур и будет спо-

способствовать развитию существующих и появлению новых видов и правовых форм сотрудничества в этом направлении [1].

В настоящее время заключение концессионных соглашений является наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства. Широкое распространение концесий обусловлено взаимовыгодными условиями как для бизнеса, так и для публичного образования. Бизнесу гарантируются возвратные долгосрочные инвестиции с одновременным разделением рисков с публичным партнером, а органы исполнительной власти получают возможность реализации своих полномочий в части создания и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры в отсутствие необходимости единовременных значительных капитальных вложений в короткие сроки.

Обсуждение.

Расширение использования концессионных соглашений в сфере образования является особой актуальным в настоящее время и в связи с тем, что материально-техническая база детских садов и общеобразовательных школ требует существенного обновления. Например, на территории города Перми средний срок эксплуатации муниципальных объектов начального общего, основного общего и среднего общего образования составляет 57 лет.

Подобное положение свойственно всем регионам Российской Федерации; вместе с тем, развитие экономики и жилищного строительства обуславливают быстрый рост темпов строительства социальной инфраструктуры в регионах последнее десятилетие. В сфере образования решение задачи по созданию мест в общеобразовательных учреждениях осуществляется в рамках национального проекта «Образование», при реализации которого уже открыто 1224 новых школ общей мощностью более 778 тыс. мест. До конца 2024 года будут введены в эксплуатацию еще 1300 школ [2].

Важную роль в появлении новых объектов социальной инфраструктуры играют строительные компании, заключающие договоры о комплексном развитии территории жилой застройки, в рамках которых распространенным является обязательство по строительству общеобразовательных школ или организаций дошкольного образования.

Однако в последние годы свою актуальность набирает строительство объектов в сфере

образования по концессионным соглашениям по вышеуказанным преимуществам.

В Российской Федерации строительство объекта образования может являться предметом концессионного соглашения [ст. 7, 3].

В настоящее время концессионные соглашения в сфере образования реализуются на территории 45 субъектов Российской Федерации в отношении 183 объектов, из которых на стадии эксплуатации - 45, на стадии строительства (реконструкции) - 138. Общий объем инвестиций в данной сфере превысил 550 млрд руб. [4].

Правительством Российской Федерации в Постановлении от 11 ноября 2006 года № 671 утверждено примерное концессионное соглашение в отношении объектов образования. Однако его положения, на наш взгляд, являются общими, не отражающими отдельные нюансы сферы применения, которая определяется отраслевым законодательством.

Организация образовательной деятельности является одной из важных обязанностей органов публичной власти различного уровня.

Так, к полномочиям органов местного самоуправления относится организация предоставления доступного бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях [ст.ст. 15, 16, 5].

Полномочиями по реализации образовательной деятельности наделены в пределах своей компетенции федеральные органы государственной власти [ст. 6, 6] и органы государственной власти субъектов Российской Федерации [ст. 7, 6].

Образовательная деятельность осуществляется в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами, которые включают в себя требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим условиям. С каждым годом требования изменяются с учетом внедрения инноваций, применения современных практик по организации образовательного процесса.

Кроме этого, образовательная деятельность относится к лицензируемой деятельности

[7], что порождает высокие требования к проектно-инженерным решениям при создании и определенные ограничения на стадии эксплуатации объекта общеобразовательной организации.

В свою очередь, договор, целью которого является создание объекта общеобразовательной организации, независимо от своей правовой природы и субъектного состава, должен содержать условия, позволяющие в последствии эксплуатировать объект в соответствии с требованиями, содержащимися в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и соответствующих подзаконных актах.

В этой связи, публичная власть, в первую очередь, заинтересована в строительстве объектов образования, отвечающих современным и лицензионным требованиям, в которых свою деятельность будет осуществлять государственные и муниципальные образовательные организации, в том числе по концессионным соглашениям.

Здесь следует отметить, что, исходя из общих норм законодательства о концессионных соглашениях, именно концессионер берет на себя обязательства по осуществлению деятельности с использованием объекта концессионного соглашения [ст. 3, 3]; при этом он вправе осуществлять эту деятельность как самостоятельно, так и с привлечением других лиц.

Кроме того, концессионер может передавать объект концессионного соглашения в пользование третьим лицам на срок, не превышающий срока его использования (эксплуатации), при условии соблюдения такими лицами обязательств концессионера по концессионному соглашению [ст. 8, 3].

Таким образом, для осуществления образовательной деятельности концедент вправе привлечь государственную или муниципальную образовательную организацию.

Исходя из задачи по созданию мест в общеобразовательных учреждениях для обеспечения населения, доступным качественным образованием при заключении концессионного соглашения концедент обоснованно рассчитывает на обязанность концессионера после ввода объекта концессионного соглашения в эксплуатацию, передать его третьему лицу - государственной или муниципальной образовательной организации.

В этой связи, возникает вопрос соотношения законного права концессионера осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения самостоятельно и возможных обязательств по передаче объекта концессионного соглашения учреждению образования, находящемуся в ведении публичного образования.

Совокупное толкование норм законодательства о концессионных соглашениях, гражданского законодательства, в частности, о свободе договора, согласно которым понуждение к заключению договора допускается, когда обязанность заключить договор предусмотрена добровольно принятым обязательством, однозначно позволяет сделать вывод о том, что концессионное соглашение может содержать подобные условия. В последующем, такие обязательства дают гарантии публичным образованиям о передаче им этого имущества.

Исходя из изложенного, целесообразно в условиях концессионных соглашений предусматривать обязательства концессионера по передаче объекта образовательной организации, которую предложит концедент. Однако указанные положения являются актуальными в том случае, когда на стороне концедента выступает орган местного самоуправления, в ведение которого находится муниципальная образовательная организация.

В то же время, на практике в ряде субъектов Российской Федерации концедентом на строительство общеобразовательных школ выступают региональные органы власти. Например, Пермским краем в лице Министерства экономического развития Пермского края заключено 7 концессионных соглашений на создание объектов образования: общеобразовательная школа, из которых строительство 3 объектов завершено. Аналогичным образом концессионные соглашения заключены в Тамбовской, Калужской Свердловской областях, Хабаровском крае и в других субъектах Российской Федерации [4].

С учетом того, что на органы государственной власти не возложены полномочия по организации предоставления начального общего, основного общего и среднего общего образования, очевидно, что в качестве третьего лица концедент будет привлекать муниципальную образовательную организацию, если не планирует осуществлять указанную деятельность самостоятельно. Указанные выводы подтверждаются на практике.

Например, между Пермским краем в лице Министерства образования и науки Пермского края и ООО «Школа Новые Ляды» заключено Концессионное соглашение о финансировании, проектировании, строительстве и эксплуатации объекта образования: общеобразовательной школы на 1050 мест» Техно-Школа им. В.П. Савиных» в городе Перми (далее – Концессионное соглашение).

Согласно условий Концессионного соглашения, при его исполнении концессионер вправе исполнять Концессионное соглашение своими силами и (или) с привлечением в соответствии с условиями концессионного соглашения других лиц. При этом концессионер несет ответственность за действия других лиц как за свои собственные. При реализации проекта концессионер обязан обеспечить среди прочего заключение с образовательной организацией договора об использовании объекта соглашения в соответствии с основными условиями договора. Объект предоставляется образовательной организации для осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам и по согласованию с концессионером – иной деятельности, сопутствующей образовательной деятельности.

Помимо этого, на концессионера возлагается обязанность по осуществлению образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам с использованием объекта соглашения.

Осуществление образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам, в силу норм закона и положений Концессионного соглашения, может осуществляться третьим лицом; в том числе таким третьим лицом может выступать образовательная организация, эксплуатирующая объект Концессионного соглашения.

Во исполнение условий концессионного соглашения между концедентом и муниципальной автономным общеобразовательным учреждением «Техно-школа летчика-космонавта СССР, дважды Героя Советского Союза В.П. Савиных» заключен договор об использовании объекта для осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам.

Однако стоит отметить, что ни муниципальная образовательная организация, ни ее учредитель в лице департамента образования

администрации города Перми стороной Концессионного соглашения не является; следовательно, каких-либо обязательств по заключению договора по использованию объекта и его соответствию условиям концессионного соглашения, в отличие от концедента, муниципальная образовательная организация не имеет.

Кроме того, в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления, в ведении которых находятся муниципальные управления образования, в подавляющем большинстве случаев выполняющие функции учредителя общеобразовательных школ, самостоятельны. Самостоятельность в пределах своих полномочий подразумевает отсутствие прямого подчинения исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Данное правовое регулирование указывает на тот факт, что концессионер, которым является орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не имеет каких-либо властных полномочий по принятию решения об использовании муниципальной образовательной организацией того или иного объекта недвижимости, которое будет для него обязательно. Правоотношения, возникающие между муниципальной общеобразовательной организацией и концессионером в процессе эксплуатации объекта концессионного соглашения, являются гражданско-правовыми, а значит основываются на свободной воле каждой из сторон и должны строиться исходя из принципа свободы договора.

Результаты.

Как нам представляется, в полной мере свобода договора в рассматриваемой конструкции невозможна, поскольку условия концессионного соглашения определяют значительный объем прав и обязанностей каждого участника в процессе эксплуатации объекта, порядок урегулирования споров, проведения расчетов и, в зависимости от характеристик создаваемого объекта, географических и экономических особенностей субъекта Российской Федерации, могут регулировать иные вопросы, вытекающие из специфики концессий.

Условия гражданско-правового договора пользования объекта концессионного соглашения, заключаемого между муниципальной общеобразовательной организацией и концессионером, во многом заранее ограничены условиями концессионного соглашения, что порождает

необходимость учета интересов муниципального образования на этапе заключения концессионного соглашения на региональном уровне.

Заключение.

Выходом из сложившейся ситуации может быть предоставление возможности заключения концессионного соглашения с тремя сторонами, как это предусмотрено для объектов транспортной инфраструктуры и технологически связанных с ними транспортных средств, обеспечивающих деятельность, связанную с перевозками пассажиров транспортом общего пользования, за исключением метрополитена [ст. 5, 3].

В данном случае орган местного самоуправления будет выступать стороной, которая обязуется заключить договор об использовании

объекта концессионного соглашения на определенных условиях. При этом также необходимо предусмотреть предельную цену, которую обязана будет уплачивать муниципальная образовательная организация за счет средств бюджета муниципального образования.

Для этих целей представляется целесообразным в Федеральном законе № 115-ФЗ предусмотреть положения, при которых при выступлении на стороне концедента субъекта Российской Федерации, самостоятельной стороной в концессионном соглашении помимо концессионера может выступать орган местного самоуправления, в ведении которого находится муниципальное образовательное учреждение, для целей деятельности которого создается объект концессионного соглашения.

Конфликт интересов

Не указан.

Conflict of Interest

None declared.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2024 год и период 2025 и 2026 годов (разработаны Банком России) <http://komitet-finans.duma.gov.ru/storage/e4889a2a-2872-421b-aae4-800764218d5a/documents/Рекомендации2024-2026.pdf>

2. [Национальные проекты. РФ](https://национальныепроекты.рф/projects/obrazovanie/stroitelstvo_shkol/) https://национальныепроекты.рф/projects/obrazovanie/stroitelstvo_shkol/.

3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/

4. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp

5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

6. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/

7. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности». <https://base.garant.ru/74680208/>

References:

1. The main directions of the Russian Federation financial market development for 2024 and for the 2025-2026 period (prepared by the Bank of Russia) <https://cbr.ru/press/event/?id=17164>.

2. National Projects of the Russian Federation https://национальныепроекты.рф/projects/obrazovanie/stroitelstvo_shkol/.

3. Federal Law No. 115-FZ Concerning Concession Agreements dated July 21, 2005.

4. *Official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*
https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp.
5. *Federal Law No. 131-FZ Concerning the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation dated December 6, 2003.*
6. *Federal Law No. 273-FZ Concerning Education in the Russian Federation dated December 29, 2012.*
7. *Decree of the Government of the Russian Federation No. 1490 Concerning Licensing of Educational Activities dated September 18, 2020.*

Информация об авторе:

Мальцева Екатерина Дмитриевна, заместитель главы администрации города Перми, аспирантка кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса юридического факультета ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет» Россия, г. Пермь, lapchenko.nadzor@yandex.ru

Ekaterina D. Maltseva, Deputy Head of the Perm City Administration, Postgraduate Student of the Department of Business Law, Civil and Arbitration Process, Faculty of Law, Perm State National Research University Russia, Perm.